



CENTRO DE ESTUDIOS HISTORICOS

MÉXICO EN LA UNIÓN DE LAS REPÚBLICAS AMERICANAS,
El panamericanismo y la política exterior mexicana, 1889-1942

Tesis que para optar por el grado de

Doctor en Historia

Presenta

Veremundo Carrillo Reveles

Director de Tesis: Doctor Carlos Marichal

Ciudad de México

Mayo de 2018



CENTRO DE ESTUDIOS HISTORICOS

PRESIDENTE

DR. CARLOS MARICHAL SALINAS

PRIMER VOCAL

DR. PAOLO RIGUZZI

VOCAL SECRETARIO

DR. LUIS OCHOA BILBAO

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	6
INTRODUCCIÓN	9
El panamericanismo como problema historiográfico	16
Planteamientos y propuestas generales	26
Los objetivos mexicanos.....	30
Las estrategias y los estrategas.....	33
Fuentes y estructura	35
 CAPÍTULO 1. PANAMERICANISMO EN BUSCA DE CONTINENTE.....	38
1.1 México en el Primer Panamericanismo, 1889-1910	41
1.1.1. Panamericanismo embrionario: 1889-1898.	42
1.1.2 La crisis de 1898 y la Conferencia de México.	54
1.1.3 Panamericanismo imperial. 1902-1910.....	60
1.2. El México revolucionario, la Unión Panamericana y la Gran Guerra.	70
1.2.1. El multilateralismo frustrado.	70
1.2.2 La Gran Guerra y la neutralidad del México revolucionario.	78
 Segunda parte. México en las Conferencias Panamericanas de la década de 1920.....	88
CAPÍTULO 2. ESTAR SIN ESTAR: MÉXICO Y LA CONFERENCIA DE SANTIAGO.....	92
2.1 El Camino hacia Santiago.	93
2.2 La estrategia mexicana: las armas de la argumentación.	100
2.3 En busca de “amigos”.	105
2.4 La Conferencia chilena	116
2.5 Santiago en México.....	122
 CAPÍTULO 3. “REBELIÓN” EN LA HABANA: CIMIENTOS DE UN ORDEN JURÍDICO INTERAMERICANO.....	127
3.1 Escala en Río. Construir un orden jurídico interamericano.	129
3.2 Mexicanizar el panamericanismo.	142
3.3 El hermano definidor: entre anti-imperialismo y “anti-mexicanismo” conservador.	149
3.4 La Conferencia cubana	157
 Tercera Parte. Descubrir las Américas. La definición de una política hemisférica mexicana.....	169

CAPÍTULO 4. LAS RELACIONES INTERAMERICANAS EN LA POLÍTICA DE EQUILIBRIOS DE MÉXICO, 1928-1933.....	173
4.1 Hacia una política de equilibrios.....	176
4.2 México y la promoción del panamericanismo jurídico.....	181
a) La Doctrina Estrada y las resoluciones de Río	181
b) Armonización.	184
c) Codificación y Órganos Jurídicos Permanentes.	188
4.3 El resurgir del panamericanismo económico.	189
4.4 La Cooperación Panamericana en ojos mexicanos.	193
4.5 Fortalecimiento de relaciones con América Latina y el tema Canadá.....	196
 CAPÍTULO 5. MONTEVIDEO. DEFINIR AL VECINDARIO.	203
5.1 De Londres a Montevideo.	205
5.2 Radiografía de una agenda.	212
5.2.1 Deudas, banqueros y Cuba.....	213
5.2.2 Plata.....	226
5.2.3 Código la de Paz. El gancho de la seguridad colectiva.....	234
5.3 México y Estados Unidos: dos itinerarios finales.	237
5.4 La Conferencia uruguaya	243
5.4.1 La agenda económica.....	245
5.4.2 La agenda jurídica.	254
 Cuarta parte. El panamericanismo mexicano en tiempos de Lázaro Cárdenas.	263
CAPÍTULO 6. PANAMERICANISMO EXTRAORDINARIO: LA BUENA VECINDAD, EL BUEN AMIGO Y BUENOS AIRES 1936	267
6.1. La Buena Vecindad	267
6.1.1 La agresividad fascista.	267
6.1.2 La influencia económica alemana en América.	270
6.1.3 La reconfiguración de la política exterior de EE UU.....	271
6.1.4 La situación de la política interna norteamericana.	274
6.2 El Buen Amigo.	275
6.2.1 La toma del control de la política exterior por los cardenistas.	276
6.2.2 El compromiso con Ginebra.	278
6.2.3 Buenos Aires y el despliegue de una política exterior activa y pragmática.....	280

6.3 Una Conferencia de Paz polarizada: Buenos Aires 1936.....	293
6.3.1 La agenda económica.	295
6.3.2 La agenda política: Neutralidad “defensiva”.....	299
 CAPÍTULO 7. MÉXICO Y LA GUERRA CIVIL ESPAÑOLA. LA DIMENSIÓN PANAMERICANA.....	311
7.1 La legitimidad panamericana.....	313
7.2 Conferencias panamericanas: la estrategia del silencio.	319
 CAPÍTULO 8. LA CONFERENCIA DE LIMA: ENTRE LA NEGOCIACIÓN BILATERAL Y EL EQUILIBRIO HEMISFÉRICO	330
8.1 “Panamericanizar” el conflicto.	334
8.2 La estrategia del ruido.	340
8.3 Abrir la negociación.	351
8.4 Lima: los límites de la solidaridad interamericana.	360
8.5 De Panamá a Río de Janeiro: el epílogo cardenista en el sistema interamericano.	371
 COLOFÓN. PARA LEER A <i>PANCHO PISTOLAS</i> : MÉXICO EN EL PANAMERICANISMO DE LA POSGUERRA.....	382
CONCLUSIONES.....	394
ÍNDICE DE TABLAS Y CUADROS.....	408
FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA.....	409
IMÁGENES ANEXAS.....	436

AGRADECIMIENTOS

Las deudas que adquirí durante la confección de esta investigación son infinitas. En primer lugar, quiero agradecer al profesor Carlos Marichal por su lectura aguda, por su generosidad, por su amistad, por confiar desde el primer momento en la viabilidad de este proyecto, pero sobre todo por creer en mí. Su acompañamiento ha sido invaluable no solo para mi crecimiento en el aspecto académico, sino también en el ámbito personal. Mi gratitud más sincera.

En las diversas etapas de la investigación tuve la oportunidad de recibir los comentarios y las opiniones de catedráticos a los que respeto y admiro. Agradezco profundamente a Guillermo Palacios, Fabián Herrera, Alexandra Pita, Ana Covarrubias, Laura Muñoz y Michael Goebel por sus observaciones, críticas y recomendaciones. De manera especial mi reconocimiento a Paolo Riguzzi y Erika Pani, que estuvieron presentes durante todo el proceso de investigación. Gracias también a Luis Ochoa Bilbao por aceptar ser sinodal. Los eventuales aciertos de la tesis son atribuibles a todos ellos, los errores son responsabilidad exclusivamente mía.

Tuve el privilegio de consultar acervos documentales fuera del país. Esto gracias a las gestiones de las autoridades de El Colegio de México y al apoyo de otras instituciones, entre ellas el Conacyt que me becó durante mis estudios doctorales. Mi reconocimiento al programa de estancias cortas de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que me brindó su apoyo para la revisión de materiales en la biblioteca Nettie Lee Benson de la Universidad de Texas en Austin.

Asimismo, mi gratitud para con Bernd Hausberger, Nikolaus Böttcher, Carlos Alba y Stefan Rinke por incorporarme al programa “Entre Espacios. Movimientos, actores y

representaciones de la globalización” y realizar una estancia en el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Libre de Berlín. Esta oportunidad me permitió convivir con catedráticos y estudiantes que se especializan en el estudio de la historia internacional –en el sentido más amplio del término– y también poder consultar las colecciones documentales y bibliográficas sobre América Latina que resguarda el Instituto Iberoamericano. La Fundación Aeroméxico me otorgó una beca de viaje para presentar avances de la investigación en el Congreso AHILA 2017, celebrado en Valencia, España; externo mi gratitud por el apoyo.

Tengo que agradecer las facilidades y todo el apoyo brindado por el personal administrativo de El Colegio de México, durante mis estudios y en el proceso de elaboración de la tesis doctoral. De manera particular a Pily, Víctor Cid, Laura Velarde, Leticia Lobato, Karina Pérez, Jimena Moreno y a todo el personal de la Biblioteca Daniel Cosío Villegas.

En el paso por el doctorado fui afortunado de tener como profesores a excelentes historiadores, que también son extraordinarias personas. En estas páginas quiero expresar mi gratitud, además de los que ya he mencionado, a: Marco Palacios, Pablo Yankelevich, Sandra Kuntz, Cecilia Zuleta, Graciela Márquez, José María Portillo, Paula López Caballero, Gabriel Torres Puga y Oscar Mazín. Asimismo, a Gustavo Vega y Manuel Ordorica, con quienes tomé clases y me recordaron el valor de la interdisciplinariedad en las ciencias sociales.

El Colegio de México me dio la oportunidad de compartir travesía con grandes compañeros a los que les doy las gracias por el tiempo compartido dentro y fuera de las aulas: Diana, Andrea, César, Carlos, Tatiana, Selene, Tatiana Carolina, Cristina, Graciela, Camila, Daniel, Adriana, Netza, Pablo, Marcos, Jonathan y Tomás. A todos los admiro como personas y como académicos.

Agradezco también a los amigos que se convirtieron, quizás sin saberlo, en mi familia chilanga durante estos años: Eli, Gian, Erick, Selene, Miguel, Paola, Piña y Oscar. También a

Priscila que, pese a la distancia, siempre descubre maneras de estar presente. En Estados Unidos y en Alemania me encontré con grandes seres humanos que me hicieron sentir como en casa. Gracias totales a Sarah, Javi, Allison, Ricardo, Aura, Zirahuén, Lorena, Mauricio, Tomás, Brenda, Guillermo, Alex, Camila, Alfonso e Inga. Mi gratitud para Nathalia por su amistad, pero también por su lectura aguda de los diversos borradores de este proyecto.

Ni la investigación ni los estudios de doctorado hubieran sido posibles sin el apoyo de mi familia nuclear y extensa; la que está en Zacatecas y la que está desperdigada por el mundo. Este texto se lo dedico a mis padres, que han sabido comprender mis ausencias y que me han brindado todo su cariño. También a mi hermano, por su apoyo incondicional y por estar siempre cerca y al pendiente de mis padres. Finalmente, quiero agradecer a Ana, mi compañera de viaje, porque juntos hemos resistido tormentas, pero también hemos disfrutado infinitos cielos soleados.

INTRODUCCIÓN

Si América es un continente democrático; si los Estados Unidos se han erigido en campeones de esa democracia, organicémonos y obliguémoslos a respetarla.

Salvador Martínez de Alba, “Temas para la Delegación Mexicana que acudirá a La Habana”, 1926.

Desde sus orígenes, a finales del siglo XIX, y durante gran parte del siglo XX, el término “panamericanismo” ocupó un papel estelar en los debates de las escenas intelectual, política y diplomática de América y el mundo. Por definición, el vocablo hace referencia a una serie de movimientos —políticos, sociales, económicos y culturales— tendentes a favorecer la cooperación y el fortalecimiento de las relaciones entre los países del continente americano. Desde su alumbramiento, sin embargo, se le identificó, en particular y casi de manera exclusiva, con iniciativas promovidas desde Estados Unidos (EE UU). El consenso entre los estudiosos es que la primera vez que se empleó la palabra, fue para referirse a los trabajos de la Conferencia Internacional Americana de Washington, celebrada entre 1889 y 1890, convocada precisamente por el gobierno estadounidense.¹ En ese encuentro multilateral, no obstante, participaron también, de manera muy activa, representantes de las demás naciones independientes del hemisferio occidental, entre ellas, México.²

En Latinoamérica, una fuerte tradición intelectual antiimperialista contribuyó de manera determinante al predominio de una visión peyorativa del panamericanismo. Se le ligó a una suerte de proyecto de dominación “imperial” de EE UU, el llamado coloso del Norte, sobre el resto de América; una estrategia complementaria, amparada en un falso multilateralismo, de una política exterior intervencionista mucho más agresiva. Si bien la

¹ El secretario de Estado James G. Blaine fue el promotor del encuentro. Antes de la convocatoria exitosa hubo varios intentos fallidos. La prensa denominó su plan de reunir representantes de todo el continente como “panamericano”. Tras la Conferencia de Washington, se comenzó a utilizar el término “panamericanismo” de manera más general, para identificar aquellos movimientos que promovían proyectos o iniciativas que contemplaban el involucramiento del conjunto de los países americanos. Dos trabajos clásicos sobre los orígenes de la categoría: BYRNE, *Orígenes del panamericanismo*, y WHITAKER, *The Western Hemisphere*. Su aparición es posterior, pero para fines analíticos, en el presente texto se emplearán *interamericano* e *intercontinental* como sinónimos de panamericano.

² Para el presente estudio, salvo que se indique lo contrario, se utilizará el vocablo “nación” en su acepción de Estado-nación, en tanto fue el que, por medio del gobierno, tuvo representación formal en el plano internacional. Por cuestiones estilísticas lo emplearé como sinónimo de “país” y “república”, sistema de gobierno de todos los Estados americanos durante el periodo de análisis. Utilizaré los nombres de los países para referirme a sus gobiernos. Para señalar una agencia gubernamental en específico, lo haré de manera explícita. Los casos más recurrentes serán la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, a la que cual también llamaré Cancillería, y el Departamento de Estado de Estados Unidos.

literatura antiimperialista es vasta y plural, las lecturas sobre el tema están ancladas en una concepción dicotómica de las relaciones intercontinentales, desde la cual el país del norte ejerce de verdugo y los latinoamericanos de víctimas, o en el mejor de los casos, de meros comparsas, orillados por sectores colaboracionistas de las elites en el poder.³ La caricatura política ofrece infinidad de ejemplos que retratan de manera magistral esa mirada: la de un gigantesco y siniestro *Tío Sam* que, enarbolando la bandera panamericana, guía a su antojo los destinos de unas liliputienses repúblicas latinoamericanas.

Hasta finales de la centuria pasada, la historiografía académica ofreció pocos elementos para repensar de manera crítica esta imagen. El interés por el tema estuvo vinculado, primordialmente, al ascenso de EE.UU. como potencia global. De acuerdo con las interpretaciones dominantes, sobre las que ahondaremos más adelante, con la promoción del panamericanismo los estadounidenses habrían buscado dos cosas. En primer lugar, garantizar su seguridad, al moldear un sistema hemisférico que fuera una extensión y una afirmación de su “excepcionalismo”. En segundo, convertirse en principales socios económicos de Latinoamérica, al desplazar a las potencias europeas y establecer un acceso ventajoso a los mercados de la región. El marco explicativo se construyó, así, desde y en función de la centralidad de EE UU, y relegó el papel de las naciones latinoamericanas a un oscuro segundo plano. ¿En verdad fueron apenas espectadoras pasivas?

La presente investigación tiene como propósito general estudiar el panamericanismo desde la perspectiva de México. Para ello, me propuse analizar, en específico, la participación de la diplomacia mexicana en un organismo multilateral, del cual el país fue miembro fundador y sobre el que, de manera sorprendente, la historiografía mexicanista ha indagado muy poco: la Unión de Repúblicas Americanas. Creada tras la Conferencia de Washington de 1889 como Unión Internacional de Repúblicas Americanas, en 1910 adquirió su nombre definitivo y existió hasta 1948, cuando fue sustituida por la actual Organización de Estados Americanos (OEA). Aunque sus alcances y objetivos variaron a lo largo de su vida, esta organización regional se convirtió, sin discusión, en el referente de los debates y las iniciativas tendentes a favorecer la integración continental, incluidas las promovidas por numerosos actores distintos

³ Sobre los orígenes del antiimperialismo, véanse los trabajos de Terán, “El espiritualismo” y “El primer anti-imperialismo”. El pensamiento antiimperialista tomó diferentes formas, por lo que es imposible hablar de un movimiento homogéneo. Véase el estudio introductorio de PITA y MARICHAL, *Pensar el antiimperialismo*, pp. 9-36. Para una perspectiva global, véase GOEBEL, *Anti-imperial metrópolis*.

a los gubernamentales. La Unión fue el espacio concreto de manifestación e institucionalización del panamericanismo.

Es innegable que el poderío militar, económico y político estadounidense tuvo un crecimiento exponencial justo en el periodo de existencia de esta asociación, 1889-1948. De hecho, es imposible realizar un análisis histórico sobre el tema, en el que EE UU no ocupe un lugar destacado. Sin desconocer ni minimizar lo anterior, a partir del caso mexicano se pretende, de manera general, indagar hasta qué punto los países latinoamericanos tuvieron no sólo posibilidades de resistencia y negociación, en términos individuales y colectivos, frente a los proyectos panamericanos promovidos por EE UU, sino también de agencia, es decir, capacidad para desarrollar e impulsar una agenda con iniciativas propias, que respondieran a las necesidades e intereses nacionales y colectivos. La Unión de Repúblicas Americanas ofrece una ventana doble para examinar las relaciones intercontinentales. Permite, por una parte, analizar las tensiones y dinámicas de negociación frente a temas conflictivos. Por la otra, brinda la posibilidad de estudiar la definición de acuerdos e instrumentos de cooperación, que derivaron en la adopción de políticas en común y la creación de instituciones compartidas.

A diferencia de otras iniciativas desplegadas a lo largo del siglo XIX para formar confederaciones o asociaciones que aglutinaran varias naciones americanas, la Unión sobresalió por su permanencia y por contar con representación de todos los países independientes del hemisferio.⁴ En el ámbito global, fue un organismo pionero en institucionalizar un multilateralismo permanente, entendido como una forma de diplomacia que involucra varias naciones, que se guían de acuerdo con principios de conducta acordados entre ellas.⁵ En este sentido, la Unión de Repúblicas Americanas fungió como la espina dorsal del *sistema interamericano*, al que Connell-Smith definió así:

⁴ La primera reunión intercontinental fue el Congreso de Panamá de 1826, promovido por Simón Bolívar, en el que participaron México, Centroamérica, Colombia y Perú. Brasil, Chile y Argentina declinaron la invitación. Uno de los proyectos más importantes fue la propuesta de constituir una asociación de Estados americanos, que diera la pauta para una alianza militar y para resolver los conflictos entre sus miembros. El Congreso se trasladó, por insistencia de México, a Tacubaya, pero no tuvo resultados concretos. Pese a su fracaso, en el imaginario antiimperialista, Panamá ocupa un lugar destacado como referente del unionismo latinoamericano. Durante el siglo XIX hubo otras reuniones. En la mayoría de los casos, las convocatorias fueron limitadas y tuvieron resultados discretos. El listado completo en MARICHAL, *México y las Conferencias*, pp. 191-195. Sobre la política de México hacia Latinoamérica en los primeros años de independencia, incluida la participación en Panamá: VÁZQUEZ, “¿Repúblicas hermanas?”, pp. 63-90.

⁵ Sobre la diplomacia multilateral: RUGGIE, *Multilateralism Matters*, p. 3-45.

Comprende ciertos tratados y acuerdos entre los países americanos, numerosas instituciones interamericanas creadas con el fin de promover objetivos comunes y el acatamiento de principios acordados; y una forma de diplomacia multilateral, a través de la cual los Estados americanos conducen sus relaciones internacionales.⁶

¿Qué representó para México participar en este organismo, del que fue fundador y al que nunca renunció? ¿Qué papel desempeñó en su interior? Con esta investigación me propongo cuatro objetivos específicos. En primer lugar, buscar nuevos elementos para analizar la relación con EE U, pero desde un campo multilateral con condiciones particulares. En segundo, contribuir al conocimiento historiográfico sobre los vínculos con los países de Latinoamérica, en términos bilaterales y multilaterales. En tercer lugar, indagar cuál fue el peso que tuvo la participación en esta asociación en la definición de la *política exterior* mexicana, tanto para el régimen porfirista como para el emanado de la Revolución.⁷ En cuarto, explorar el involucramiento del país en la creación de instituciones interamericanas y la adopción o promoción de políticas comunes, es decir, las vías por las que se “mexicanizó” el panamericanismo.

¿Por qué México? En tanto caso de estudio, presenta dos características particulares que contribuyen a mirar el tema desde una perspectiva alternativa a la tradicional: la vecindad con EE UU y su carácter de *potencia media*.⁸ Por el tamaño de su economía, su población y su territorio, México tuvo mayor capacidad de acción que las repúblicas de Centroamérica y el Caribe, región también aledaña a EE UU, y por lo tanto destinataria, en primera instancia, de los proyectos panamericanos generados desde el Norte. Estas condiciones, que lo caracterizarían, al igual que a Brasil, Argentina y Chile, como una potencia media, permitieron a México, por ejemplo, instaurar legaciones en buena parte del continente, algo imposible para

⁶ CONNELL-SMITH, *El sistema interamericano*, p. 13

⁷ Por *política exterior* se entiende el conjunto de decisiones que articula y pone en práctica un gobierno en su relación con otros en el plano internacional, de acuerdo a sus propios intereses y capacidades. En el capítulo cuarto se abordará la definición de una política hemisférica mexicana propia, es decir el trazado de directrices que guiaron el desempeño de la diplomacia nacional específicamente en la arena panamericana.

⁸ Para el periodo de estudio y para efectos de esta investigación, entiendo por “potencia media” un país que tiene no sólo la voluntad, sino sobre todo la capacidad de desplegar una política exterior activa. Esto significa que las potencias internacionales le reconozcan ese estatus; que sus posiciones influyan o tengan peso, por lo menos, en su espacio regional inmediato, y que se involucre de manera abierta en el debate de temas internacionales, más allá de problemas concretos que sólo le conciernen a él. Es decir, que sus posiciones no sean meramente defensivas o cortoplacistas, y que además sean consideradas o respaldadas por otros actores internacionales, estatales y no estatales. Esta capacidad es posible por factores como el tamaño de su economía, su territorio y su población, o por tener una posición geográfica estratégica. Durante el periodo de 1889 a 1945, Argentina, Brasil, Chile y México fueron potencias medias en América. En la década de 1930 se le puede reconocer esa categoría también a Colombia. EE.UU., por su parte, sería una potencia internacional, en tanto su capacidad de incidencia trascendió el ámbito regional.

centroamericanos y caribeños. La presencia, cuyos alcances no se limitaron a la interacción gubernamental, sino que contempló la vinculación con grupos de la sociedad en diversas naciones, fue fundamental, junto con otros elementos, para ampliar las posibilidades de negociación en el ámbito multilateral.⁹

El interés geoestratégico de EE UU en el sistema interamericano fue un catalizador para que México siguiera de cerca todo lo relativo a esa cuestión. La vecindad entre los dos países implica, como hoy, no sólo compartir una enorme franja fronteriza, sino además una intensa y compleja dinámica económica, social y política. Es casi natural que se genere un efecto espejo entre vecinos: lo que es de importancia elevada para uno, provoca, por lo menos, la atención detenida del otro. Esto establece una diferencia fundamental frente a otras potencias medias, como Argentina, que sostuvo en el discurso una oposición al panamericanismo y en general mostró poca disposición hacia las iniciativas de cooperación continental, gracias al margen de maniobra que le brindó la “distancia” geográfica, política y económica con EE UU. Brasil, pese tener condiciones similares a las argentinas, decidió involucrarse de manera paulatina y asumir una postura pro-panamericanista, que consideró benéfica para sus intereses. En el caso mexicano no existió ese margen de elección.¹⁰

La atención de México fue manifiesta desde el Porfiriato y se acentuó después de la Revolución, como consecuencia de la situación internacional del país y la emergencia de un nuevo orden global tras la I Guerra Mundial. La participación en el ámbito panamericano se orientó hacia uno de los objetivos históricos de la política exterior mexicana: la generación de equilibrios que permitieran evitar relaciones de dependencia hacia alguna potencia, y por lo tanto, garantizar la soberanía y la autonomía en el plano internacional. Con la Unión de Repúblicas Americanas, México buscó, en la medida de lo posible, configurar un contrapeso hemisférico que contuviera y estableciera límites a las acciones de EE.UU. y de otras potencias internacionales en el continente.

⁹ De acuerdo con Nye y Slaughter, las capacidades de un país en el orden internacional dependen de su interconexión con el mundo y los alcances de esos contactos. En este sentido, como explicaré a lo largo del texto, la presencia mexicana en el continente permitió demostrar capacidad de movilización y contribuyó a presionar para abrir canales de negociación antes, durante y después de las Conferencias Panamericanas. Como señala Slaughter, “la diplomacia es capital social; depende de la densidad y el alcance de los contactos diplomáticos de una nación”, citado en NYE, “Trump debilitará a Estados Unidos”, *El País*, 12 de mayo de 2016. Hay que recalcar que no fue el único factor que favoreció las posibilidades de negociación.

¹⁰ Sobre la postura de Argentina existen varios trabajos. El más completo es MORGENFELD, *Vecinos en conflicto*. Sobre Brasil, la tesis —aún inédita— de Nathalia Henrich, *Ser ou não ser antiamericano?*, ofrece un rico panorama sobre los debates políticos e intelectuales brasileños respecto a la postura que debía asumir el país en sus relaciones con EE UU y el panamericanismo. Agradezco a Nathalia la oportunidad de leer este trabajo, que ayuda a redimensionar la complejidad de la definición de la política exterior brasileña.

México no sólo desarrolló una agenda propia que respondió a sus intereses nacionales, sino además se convirtió en un interlocutor relevante dentro de la Unión al empatar objetivos con otros países latinoamericanos y con actores no gubernamentales. De este modo, uno de los puntos a desarrollar en el presente trabajo es que el sistema interamericano previo a la II Guerra Mundial no se configuró por completo en función de las necesidades estadounidenses, como pretende asentar la historiografía tradicional, sino que fue resultado de un proceso permanente de negociación colectiva, en el que México jugó un papel trascendental. El interés de EE UU por consolidar su influencia política y económica en el continente, permitió a la diplomacia mexicana abrir, por medio de la Unión, canales de negociación con el poderoso vecino del Norte, alternos a los de la propia interacción bilateral y con condiciones propicias para compensar la asimetría de la relación.¹¹ Estos conductos adquirieron una relevancia particular durante las décadas de 1920 y 1930, en tanto contribuyeron a resolver temas conflictivos que germinaron tras la Revolución mexicana.

La presente investigación concluye con el estallido de la II Guerra Mundial, en específico con el ingreso de México al conflicto, en 1942. La ruptura con las potencias del Eje fue concordante con los acuerdos hemisféricos establecidos en la década de 1930, en cuya confección la diplomacia nacional tuvo participación activa. A partir de ese momento, se vivió un giro en la política exterior mexicana, toda vez que se resolvieron los temas conflictivos con EE UU y el propio sistema hemisférico comenzó un proceso de transformación ante un nuevo contexto internacional.

El texto introductorio está compuesto por otras tres secciones. En la primera se analiza el panamericanismo en tanto problema historiográfico, en general, y dentro de los estudios mexicanistas. En la segunda, se esbozan de manera panorámica las propuestas generales a desarrollar durante la tesis, así como la explicación del marco contextual. Por último, se exponen la estructura y las fuentes empleadas para la investigación. Antes de dar paso a los apartados, es pertinente aclarar un par de categorías. Al referirme a *ámbito* o *arena panamericana* como el campo de interacción multilateral, estaré hablando en específico de tres tipos de foros en los que se materializaba la Unión:

¹¹ Para el presente estudio, se entiende por asimetría cuando en una relación entre dos países, uno supera a otro en capacidades materiales que son medibles, es decir, en aspectos de tipo militar, económico, territorial e incluso poblacional.

- a) Un órgano permanente que la representaba, sostenido nominal y proporcionalmente de acuerdo con la cantidad de población, por todos los Estados miembros. Su sede fue Washington, D. C. y tuvo tres denominaciones: Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas (1890-1901), Oficina de las Repúblicas Americanas (1902-1910) y Unión Panamericana (1910-1948). Como veremos, las funciones de este órgano sufrieron transformaciones, que reflejan tensiones y expectativas diversas.
- b) Las Conferencias Internacionales Americanas eran reuniones multilaterales, en las que, a modo de asamblea, los gobiernos del continente discutían de manera periódica temas concernientes al hemisferio, con el objetivo de llegar a acuerdos concretos, por medio de resoluciones, convenciones o tratados.¹² Con excepción del encuentro de Washington, en 1889, promovido por EE UU, el resto de reuniones fueron convocadas por el órgano permanente. La última de estas Conferencias Panamericanas se celebró en Caracas, en 1954, ya bajo la convocatoria de la OEA.
- c) Las reuniones de carácter técnico —comerciales, científicas, jurídicas, etcétera—, promovidas o auspiciadas por la Unión. Los objetivos de la presente investigación se enfocan principalmente en los dos foros anteriores, pero dentro del ámbito panamericano también se incluyen éstas. Sus resoluciones, en la mayoría de los casos, eran sometidas a discusión en las Conferencias Panamericanas, con el propósito hacerlas vinculantes.

Como ha señalado Marichal, desde la Conferencia de Washington, en la que nació la Unión, la meta central de las reuniones fue consolidar un *andamiaje institucional* común, es decir, la “homologación e instrumentación de normas” entre los países americanos, con el objeto de facilitar la interacción y los intercambios entre ellos.¹³ Aunque la atención historiográfica suele posarse en los debates sobre grandes tópicos del derecho internacional público, como el arbitraje, los temarios de las reuniones hemisféricas son vastos y heterogéneos. Contemplan cuestiones que van desde aviación civil, salubridad y agricultura, hasta la definición de derechos para infantes, mujeres, extranjeros y un largo etcétera. Esta diversidad refleja lo complejo de las dinámicas en el interior de la Unión y el involucramiento de una gran variedad de instituciones, asociaciones e individuos.

¹² Los dos últimos tienen un efecto vinculante, es decir, no son meramente declarativos, sino que implican la obligatoriedad de un país de asumir los compromisos contenidos en los documentos; de ahí que no basta con el hecho de que se les suscriba en una Conferencia, sino que es necesaria la ratificación legislativa.

¹³ MARICHAL, *México y las Conferencias Panamericanas*, pp. 17-19.

Si bien los actores dominantes de la arena panamericana fueron representantes oficiales de las repúblicas americanas, importantes movimientos no gubernamentales y de carácter transnacional, integrados por feministas, obreros y académicos, juristas e ingenieros, entre otros, tuvieron una incidencia notable en la definición de las agendas de los encuentros celebrados al amparo de la Unión, en particular en los años de Entreguerras. La investigación se centra en la representación formal del Estado mexicano en el sistema interamericano por medio de sus agentes diplomáticos, pero no deja de lado el papel determinante de estos otros actores.

El panamericanismo como problema historiográfico.

Ricardo Salvatore, David Sheinin y Carlos Marichal, entre otros, han insistido los últimos años en la necesidad de repensar el estudio del panamericanismo en el periodo anterior al estallido de la II Guerra Mundial.¹⁴ Sin que podamos hablar propiamente de una corriente revisionista, ya que de hecho sus lecturas son divergentes y el debate está en ciernes, hay una coincidencia en el punto de partida: analizar de manera crítica los postulados sobre el sistema interamericano, definidos por una historiografía escrita en los años más tensos de la Guerra Fría, que siguen teniendo un peso importante en los trabajos que tratan el tema. Hay dos interpretaciones dominantes, que he llamado *dependentista* y *realista*.

La primera fue resultado de la convergencia entre argumentos planteados por diferentes frentes: por una parte, refleja muchas de las ideas expresadas en la ensayística antiimperialista latinoamericana desde finales del siglo XIX; por la otra, su lectura coincide, en cierto modo, con el marco explicativo de la teoría de la dependencia, que tuvo gran auge en la historiografía del continente en las décadas de 1960 y 1970.¹⁵ En términos generales, para este enfoque —al que Salvatore llama incluso “meta-relato”—, el sistema interamericano fue pieza clave en el proceso de expansión económica de EE UU en el hemisferio, que derivó en la formación de una suerte de imperio informal.¹⁶ Este enfoque es resumido por Salvador Morales de manera tajante: “el panamericanismo como tal es una versión neocolonial de la

¹⁴MARICHAL (coord.), *México y las Conferencias Panamericanas*; SALVATORE, *Imágenes de un imperio*; SHEININ (ed), *Beyond the Ideal Searching for Authority*.

¹⁵ Para una revisión sobre los postulados de la teoría de la dependencia: SEERS, *Dependency Theory*.

¹⁶ SALVATORE, *Imágenes de un imperio*, pp. 12-15. La hipótesis del imperio informal fue desarrollada originalmente por John Gallagher y Ronald Robinson, a mediados de 1950, para explicar la expansión comercial ultramarina británica. Se presenta cuando una potencia domina por completo la economía de un país e influye de manera determinante en su vida política. Aunque este país sea formalmente independiente, su actuación delimita por los intereses de la potencia dominante.

integración sujeta a constantes redefiniciones sobre la base de un modelo asentado en el liderazgo total de Estados Unidos”.¹⁷ El principal objetivo estadounidense en el ámbito panamericano fue, de acuerdo con este esquema, asegurar el control de los mercados de Latinoamérica.

Un segundo enfoque puede denominarse como *realista* porque se desarrolló apegado a la lectura clásica del realismo político, dominante en los estudios de las relaciones internacionales durante la Guerra Fría. Entre los autores que pueden considerarse dentro de esta corriente, destacan John Lloyd Meham y Gordon Connell-Smith, cuyos principales textos fueron publicados en la década de 1960. Desde esta perspectiva, el énfasis analítico descansa en el interés de EE UU en la Unión de Repúblicas Americanas como un instrumento para garantizar su seguridad y refrendar su hegemonía hemisférica, frente a la amenaza de potencias extracontinentales, no sólo en términos militares y políticos, sino también ideológicos. La aspiración estadounidense de fondo fue moldear un sistema que asegurara el “excepcionalismo” que reivindicó desde sus primeros años como nación independiente. A la larga, esto implicó combatir la posibilidad de que algún país latinoamericano pudiera adoptar una forma de gobierno que representara un peligro para los ideales e intereses norteamericanos. Finalmente, el esquema *realista* estudia la arena panamericana por medio del modelo de “mesa de billar”, en el que interactúan sólo actores estatales unitarios.¹⁸

Pese a sus discrepancias evidentes, ambas interpretaciones comparten varios elementos analíticos, entre ellos la centralidad de EE.UU. y la idea de Latinoamérica como un bloque más o menos homogéneo. Las dos perspectivas se sostienen en esquemas contruidos con base en una visión dicotómica de las relaciones interamericanas: la *dependentista* a partir de la lógica de la hegemonía/dominación imperial de EE UU sobre una Latinoamérica dependiente,¹⁹ y la *realista*, de las relaciones entre una potencia hegemónica y una veintena de países subordinados

¹⁷ MORALES, *La Primera Conferencia Panamericana*, p. 120. Algunos textos mexicanos que pueden inscribirse en esta corriente, además de quienes lo hacen desde la literatura antiimperialista, son AGUILAR, *El panamericanismo*, y el artículo SILVA HERZOG, “Imperialismo y buena vecindad”. Obras como la del propio Salvador Morales y Fermín Toro Jiménez, cuyas aportaciones se retoman en la presente investigación, también tienen visiones apegadas a la interpretación *dependentista*.

¹⁸ *The United States and Inter-American Security*, de Meham, se publicó en 1961 y *The Inter-American System*, de Connell-Smith, en 1966. En EE.UU., estos autores renovaron los primeros estudios sobre el panamericanismo, que desarrollaron historiadores como Joseph Byrne Lockett y A. Curtis Wilgus en las décadas de 1920 y 1930. El decenio de 1960 fue en particular prolífico en estudios sobre cuestiones interamericanas. La revista *Journal of Interamerican Studies*, editada entre 1960 y 1970, ofrece una gran cantidad de artículos desde esta perspectiva. Si bien la mayoría de los trabajos no son de análisis histórico, vale la pena revisar sus publicaciones para tener una idea general del debate de la época.

¹⁹ MORGENFELD, *Vecinos en conflicto*, pp. 31-32; Salvatore, *Imágenes de un imperio*, p. 10.

a la primera. Aunque autores como Connell-Smith reconocen de manera escueta las diferencias entre los países latinos de mayor tamaño, para la interpretación *realista* la contraposición entre el “uno” —EE UU— y “los veinte” —las repúblicas de Latinoamérica— es angular.²⁰ En ambos modelos, el papel de los latinoamericanos es secundario: al ser superados ampliamente en capacidades materiales, sus posibilidades de negociación, resistencia y acción son consideradas mínimas e incluso nulas. La asimetría frente al poderoso coloso del Norte sería una determinante infranqueable. Para no quedar circunscrito a estas visiones hay que considerar dos puntos.

En primer lugar, la cuestión de la seguridad hemisférica estuvo presente en los temarios de los encuentros panamericanos, aunque su alcance, como señala Sheinin, debe ser medido en función del contexto.²¹ Es bien sabido que tras la II Guerra Mundial, con la OEA como eje rector, la seguridad tomó un carácter protagónico por la amenaza soviética. Sin embargo, debe recordarse que en las décadas anteriores el peligro extracontinental, no tuvo la misma centralidad permanente. Esto generó, de entrada, una dinámica de negociación en la que los acuerdos hemisféricos fueran de tipo político, sin pretender objetivos militares concretos. Al respecto, es ilustrativo que el primer tratado defensivo-militar se firmó hasta 1947, una vez que concluyó la guerra. Además, fue el preámbulo para la extinción de la Unión de Repúblicas Americanas.

No hay duda, por otra parte, que desde fines del siglo XIX en adelante, uno de los propósitos de EE.UU. fue tratar de garantizar su “excepcionalismo” por medio del ámbito panamericano. Como señala Bender, una de las ideas con mayor alcance en la cultura política estadounidense, planteada por Thomas Jefferson en los primeros años de vida independiente y retomada, entre muchos otros, por Woodrow Wilson en el siglo XX, es una creencia dual y hasta contradictoria: que EE UU “era a la vez único y modelo universal”, por lo que sólo estaría seguro “en un mundo republicano, un mundo que se les pareciera”.²² No obstante que esa preocupación estuvo presente en la agenda panamericana estadounidense, los intentos por imponer un sistema hemisférico que se apegara de manera estricta a sus necesidades y su visión tuvieron alcances limitados.

En cambio, si nos fijamos en la propia capacidad de resistencia y negociación de las naciones de Latinoamérica, hay que tener en consideración las características del orden

²⁰ CONNELL-SMITH, *El sistema interamericano*, pp. 31-48.

²¹ El énfasis en la seguridad, señala, le quita visibilidad a otros tópicos. SHEININ, *Beyond*, pp. 3-4.

²² BENDER, *Historia de los Estados Unidos*, p. 247.

internacional prevaleciente. A diferencia de la Guerra Fría, en la que dos superpotencias dominaron el escenario mundial, en el periodo contemporáneo a la Unión de Repúblicas Americanas, además de EE UU, coexistieron varias potencias internacionales con presencia e intereses políticos y económicos en el continente: Gran Bretaña, Alemania, Francia, en algún momento Japón e incluso la Unión Soviética. Ante el mayor abanico de opciones y equilibrios, el grado de compromiso con el sistema interamericano por parte de los países latinoamericanos fue mucho más flexible que en el periodo posterior y dependió de los intereses particulares de cada país.

Así se manifestó, por ejemplo, en los niveles de ratificación de los tratados y convenciones panamericanas. Más allá de que éstas fueran signadas en las Conferencias Internacionales, el proceso legislativo de ratificación implicó la materialización del compromiso de un Estado con la consolidación de un andamiaje institucional común, al armonizar su legislación, normativas e instituciones con las del resto de países americanos. De los tratados y convenciones establecidos hasta antes del estallido de la II Guerra Mundial, es decir entre 1889 y 1938, el promedio global de ratificación de los 21 miembros de la Unión de Repúblicas Americanas fue de 52.8%, pero hubo variantes importantes. Mientras Argentina sólo confirmó 2 de los 51 acuerdos internacionales de ese tipo, Guatemala lo hizo con 41. México, por su parte, ratificó 30.²³

Esto nos lleva al segundo punto. Sin duda, es correcto afirmar que uno de los intereses de EE UU en el sistema interamericano fue generar condiciones que le permitieran tener acceso privilegiado a los mercados de Latinoamérica, en particular a los de Sudamérica, vinculados tradicionalmente a Europa. Este propósito inicial se presentó en el contexto de la *Primera Globalización Económica* (c. 1870-1914) y se mantuvo durante la etapa posterior —el llamado periodo autárquico—, gracias, en primera instancia, al acercamiento interamericano que trajo consigo la Guerra Mundial y a que durante la Gran Depresión se consideró que Latinoamérica podría ofrecer paliativos a la economía estadounidense.²⁴ Es indispensable, sin embargo, matizar las interpretaciones *dependentistas* sobre los resultados concretos, más allá de los objetivos.

Los planes más ambiciosos para que el sistema interamericano fuera la vía para una integración económica plena, impulsados por el gobierno estadounidense, no tuvieron éxito.

²³ El listado completo de tratados puede consultarse en los apéndices de *México y las Conferencias*.

²⁴ O'ROURKE y WILLIAMSON, *Globalization and History*, pp. 1-55; BULMER-THOMAS, *La historia económica*, pp. 188-220.

Fue el caso del proyecto para crear una unión aduanal hemisférica, que se presentó formalmente en la Conferencia de Washington de 1889 y que volvió a explorarse en la década de 1930. Además de la oposición combativa de diversas delegaciones latinoamericanas, un factor con bastante peso fue la división dentro de EE UU entre proteccionistas y partidarios del libre mercado. Esta tensión se manifestó en discordancias entre agencias estatales y una fuerte presión ejercida por la opinión pública, que terminaron por afectar la propuesta. Es decir, también a diferencia de los planteamientos del enfoque *realista* clásico, el ámbito panamericano contribuye a cuestionar el concepto de Estado unitario y evidencia el peso de actores no estatales en la política exterior.

Otras iniciativas de integración económica fueron desarrolladas, apropiadas y promovidas no por EE UU, sino por naciones latinoamericanas, en función de sus propios intereses. México ofrece varios ejemplos al respecto. En varios momentos del periodo 1889-1940, la diplomacia mexicana fue partidaria y promotora de la adopción de una moneda común y de la creación de un banco continental. En ambos casos, el objetivo era favorecer el ascenso del precio de la plata e impulsar su empleo internacional, toda vez que se trató de uno de los principales productos de exportación. Al igual que en el caso de su vecino del Norte, estas propuestas no estuvieron exentas de controversias entre las agencias gubernamentales, aunque se logró imponer un criterio único. Si bien, como mostraremos, las iniciativas no se materializaron en el momento, sí permitieron ensanchar canales de negociación con EE UU, gracias al apoyo que encontraron en ciertos sectores de ese país.²⁵

Con los ejemplos anteriores, quiero recalcar que los proyectos de integración económica plena, como la creación de una unión aduanal, la adopción de una moneda común y el establecimiento de un banco continental, no llegaron a concretarse. Asimismo, destaco que las iniciativas no se trazaron siempre desde el Norte hacia el Sur y que tampoco existió una postura unánime en el interior de la potencia hemisférica. Es decir, la imagen en blanco y negro de las lecturas *dependentistas* en realidad fue una pintura cargada de matices. Para dimensionarla en su justa proporción deben considerarse, además, las particularidades de las relaciones bilaterales no sólo entre EE UU y cada una de las repúblicas latinoamericanas, sino también las interacciones entre éstas.

¿De qué manera ha estudiado la historiografía mexicanista el panamericanismo institucionalizado en la Unión de las Repúblicas Americanas? Desde mediados de la década de

²⁵ Sobre los tres temas —unión aduanal, moneda común y banco interamericano— véanse los capítulos 1, 4 y 5.

1930 y hasta comienzos de la de 1970, se produjo en el país una abundante literatura sobre el tema. Aunque estos textos ofrecen información de interés, gran parte deambula entre el ensayo antiimperialista y un análisis histórico bastante laxo en cuanto a la consulta de fuentes primarias. Sus interpretaciones caben, casi siempre, dentro del enfoque *dependentista*. En la mayoría de ellos, el papel de México es secundario.²⁶ En cuanto a la historiografía contemporánea, generada en las últimas tres décadas, las aportaciones son limitadas, en términos cuantitativos y cualitativos.²⁷

A diferencia de lo que ocurre en otras historiografías del continente, no existen investigaciones que analicen, de manera global y sistemática, la participación mexicana en la Unión.²⁸ Los textos compilados por Marichal en el libro colectivo *México y las Conferencias Panamericanas* cubren los eventos realizados entre 1889 y 1938, pero salvo el capítulo de Magaña, Silva y Torres, que habla de la Conferencia de 1901-1902, el resto no centra su análisis en el papel de las delegaciones mexicanas, sino que ofrece panoramas generales de los encuentros o se concentra en los debates sobre temas específicos.²⁹ El desempeño mexicano en el ámbito panamericano ha sido un tema tratado en la historiografía en dos tipos de trabajos: estudios de síntesis sobre las relaciones internacionales de México e investigaciones que analizan el papel de las delegaciones en una reunión continental en específico o las posiciones asumidas respecto al sistema interamericano durante un periodo breve.

En el primer caso, estudios de síntesis sobre las relaciones internacionales, varios trabajos han reseñado la participación mexicana en las Conferencias Panamericanas. Destacan

²⁶ Antes de la década de 1930, numerosos textos analizaron el panamericanismo de manera general, sin embargo, a partir de esos años hubo un interés creciente por las Conferencias y las labores de la Unión Panamericana. Más allá de las divergencias en sus interpretaciones, es de consulta obligada *El Panamericanismo y la Política de la Buena Vecindad*, de Antonio García Robles, publicado en 1938. Entre las obras generadas después de 1950, destacan *El panamericanismo de la Doctrina Monroe a la Doctrina Johnson*, de Alonso Aguilar; *De Bolívar a Dulles: el panamericanismo, doctrina y práctica imperialista*, de Ricardo Martínez; *Democracia y panamericanismo*, de Luis Quintanilla, y *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas 1826-1954: el genio de Bolívar a través de la historia de las relaciones interamericanas*, de Francisco Cuevas Cancino, publicados en 1965, 1959, 1952 y 1955, respectivamente.

²⁷ Véase RIGGUZZI y ZULETA, “Las relaciones internacionales de México, 1898-1948”.

²⁸ Sin seguir una misma línea de análisis, en la última década, diversos autores han presentado investigaciones que analizan y replantean la actuación de los gobiernos de Chile, Argentina, Brasil y Uruguay en los foros de la Unión de las Repúblicas Americanas, en particular en las Conferencias Internacionales. SPYER, *As Conferências Pan-Americanas*; MORGENFELD, *Vecinos en conflicto*; PETERSEN, “The ‘Vanguard’ of Pan-Americanism”. Para EE UU: SALVATORE, *Imágenes de un imperio*.

²⁹ Desarrollados con fuentes depositadas en el país —el abundante material sobre el ámbito panamericano que existe en el Archivo de la SRE—, el enfoque de los textos va dirigido primordialmente al estudio de temas específicos tratados en las Conferencias, con el fin de mostrar la construcción de un andamiaje institucional interamericano en diversos ámbitos, como el derecho internacional, el anarquismo, los derechos de la infancia o la cooperación cultural, sin que necesariamente fueran tópicos propuestos por las delegaciones mexicanas o en los que hayan participado de manera activa.

México y el mundo, de Lorenzo Meyer; *América del Sur*, de Guillermo Palacios y Ana Covarrubias; *América del Norte*, de Octavio Herrera y Arturo Santa Cruz, y *Destino no manifesto*, de Paolo Riguzzi y Patricia de los Ríos. Una virtud común de estos textos es que dan seguimiento cronológico a los encuentros hemisféricos. No obstante, al tratarse de trabajos enfocados en las relaciones con regiones particulares del continente —incluido el de Meyer, en el que la centralidad de la relación con EE.UU. es evidente—, la visión es fraccionada. Mientras los tres estudios que hablan de la interacción con el vecino del Norte ven a las Conferencias como “episodios” de las relaciones bilaterales, Palacios y Covarrubias las definen como una “ventana” de acercamiento a Sudamérica. Ninguno contempla con detenimiento la interacción con los países del Caribe y Centroamérica, con los que las delegaciones mexicanas establecieron alianzas importantes.

Al tomar como marco exclusivo de análisis la participación en las Conferencias, uno de los problemas que enfrentan estos trabajos es que la perspectiva sobre las dinámicas del ámbito panamericano es limitada, ya que se omite todo lo referente al órgano permanente de la Unión, encargado no sólo de planear y organizar los encuentros, sino de dar continuidad a los proyectos e iniciativas de cooperación. También ignoran los procesos de negociaciones previas a los encuentros, fundamentales para entender las posturas asumidas por México. Al no ser investigaciones específicas sobre el sistema interamericano, buena parte de su análisis descansa en las aportaciones de autores afines a la interpretación *realista*, lo que resulta un obstáculo para desentrañar las características de una agenda mexicana propia y el desempeño en los cónclaves continentales.

Más allá de la importancia de que estos estudios incluyan el tema panamericano dentro de sus esquemas, hay dos propuestas destacables, que se retoman en el presente proyecto para su desarrollo. Riguzzi y De los Ríos sugieren que por medio de la arena interamericana los gobiernos mexicanos consolidaron ante la diplomacia norteamericana una “posición de eslabón entre Norte y Sudamérica, entre la América Anglosajona y la América Latina”.³⁰ A su vez, Palacios y Covarrubias proponen que el ámbito panamericano fue una vía para que los países latinoamericanos estrecharan relaciones entre sí, algo evidente en el caso mexicano: las Conferencias Panamericanas permitieron, por primera vez, tener interacción directa y simultánea con todas las naciones del continente.³¹

³⁰ RIGUZZI Y DE LOS RÍOS, *¿Destino no manifesto?*, p. 153.

³¹ PALACIOS y COVARRUBIAS, *América del Sur*, pp. 105 y 123-130.

En cuanto a los trabajos que analizan la política exterior mexicana respecto al sistema interamericano en una etapa específica o la participación en una reunión continental, se pone énfasis en el Porfiriato³² y en menor medida en las décadas de 1930 y 1940.³³ Es sorprendente que los años de 1920 prácticamente pasan desapercibidos.³⁴ Más allá del valor de las aportaciones puntuales, los textos comparten un problema: al enfocarse en un periodo corto, su análisis se vuelve fragmentario o episódico. Es decir, se particulariza de tal modo el objeto de estudio, que no se vislumbran las líneas de continuidad entre las posiciones desarrolladas por México. Para decirlo de modo coloquial, el enfoque es fotográfico, no cinematográfico, lo que limita tener una perspectiva general sobre lo que representó para los gobiernos de México formar parte de la Unión. Incluso en los estudios que analizan la participación en alguna de las Conferencias, no se examina la agenda mexicana completa, sino sólo uno de sus aspectos.

El señalamiento no es, en modo alguno, una recriminación, ya que los objetivos de estos trabajos no pretenden otra cosa. Sin embargo, dadas sus particularidades, resulta más pertinente hacer una breve reseña historiográfica en la introducción de cada capítulo o en su desarrollo, que presentar aquí un recuento extenso. Simplemente hay que añadir que, aunque los textos tienen contribuciones genuinas, producto de la consulta de fuentes primarias, muchos de ellos continúan atados a los esquemas de las interpretaciones *realista* y *dependentista*. La mayoría pone énfasis en la centralidad de EE UU y el protagonismo de México aparece como algo circunstancial. Tampoco ahondan en el estudio de las interacciones con las naciones de Latinoamérica.

³² La participación en la Conferencia Panamericana de Washington es tratada en los artículos de Kaiser, “México en la primera conferencia panamericana”, y Arriaga, “México y los inicios del movimiento panamericano, 1889-1890”, así como en el libro de Morales, *La Primera Conferencia Panamericana*, publicados, el primero en 1961 y los otros dos en 1994. En *La política exterior mexicana ante la nueva doctrina Monroe, 1904-1907* Diana Corzo analiza la respuesta mexicana ante la enunciación y puesta en práctica del Corolario Roosevelt, y contempla, entre otros ámbitos, la III Conferencia, celebrada en Río de Janeiro, en 1906. Por su parte, Elda Pérez, en su tesis doctoral *La política exterior de México hacia Sudamérica, 1900-1910*, hace un recorrido sobre la posición asumida por México en torno al arbitraje obligatorio en las Conferencias de México 1901, Río de Janeiro 1906 y Buenos Aires 1910.

²⁹ El desempeño de México en la Conferencia de Montevideo de 1933 ha sido analizado desde dos perspectivas. Por un lado, Robin King y Marcos Águila estudiaron, por separado, la propuesta de moratoria general presentada por México. Por el otro, Vanesa Teitelbaum y Juan Carlos Yáñez, cada uno por su lado, examinan la iniciativa para la creación de una Oficina Interamericana de Trabajo. Sin ser investigaciones dedicadas propiamente al sistema interamericano, dos textos importantes para comprender la dinámica de México son *Mexico between Hitler and Roosevelt*, de Schuler, y *La política del buen amigo* de Kiddle. La participación mexicana en el sistema interamericano durante la década de 1940 ha sido tratada de manera tangencial por la historiografía que trabaja la II Guerra Mundial. La Conferencia de Chapultepec ha recibido una atención reciente: LOAEZA, “La política intervencionista”, y GALINDO, “La Conferencia de Chapultepec”.

³⁴ Juan Manuel Salceda publicó en 2009 el artículo “México y la V Conferencia Panamericana”.

¿De qué manera repensar el panamericanismo desde México? Como se señaló al principio, no se ha consolidado, como tal, una corriente historiográfica revisionista para el periodo y el caso de estudio, la Unión de Repúblicas Americanas. No obstante, en los últimos años han aparecido importantes trabajos, cuyas propuestas se tuvieron en consideración para la presente investigación. Encabezados por Gilbert M. Joseph, un grupo de historiadores estadounidenses y latinoamericanos ha renovado el estudio de las relaciones intercontinentales a partir la historia cultural.³⁵ Aunque su foco principal es la Guerra Fría, uno de los investigadores más notables de este grupo, Ricardo Salvatore, ha dedicado varios de sus trabajos al tema.

Influido por los estudios sobre el orientalismo de Said, Salvatore propone una relectura del panamericanismo. Desde su esquema interpretativo, la Unión de Repúblicas Americanas, por medio de su órgano permanente y sus publicaciones, ocupó un papel central en la conformación de una “maquinaria representacional”, que definió a las naciones de Latinoamérica, en particular a las del sur, como un espacio *conquistable* en términos ideológicos, económicos y políticos. Estas representaciones habrían sido fundamentales para la proyección de un imperio informal estadounidense. De sus planteamientos, recupero la relevancia que le da a la Unión para entender las relaciones intercontinentales antes de la II Guerra Mundial. Sin embargo, no es el objeto de esta investigación seguir la ruta culturalista que él propone. En todo caso, difiero de su interpretación, ya que desestima las posibilidades de agencia de los latinoamericanos. Al menos en el caso mexicano, las publicaciones de la Unión se nutrieron de información proporcionada por el propio gobierno, que vio en esos medios de difusión una vía para proyectar a México como un país estable y en desarrollo, es decir, se aprovecharon los engranajes de esa maquinaria representacional de acuerdo con los intereses nacionales.³⁶

Por caminos separados, Marichal y Sheinin han subrayado la importancia, más allá de los temas conflictivos, de estudiar las iniciativas y los alcances de los proyectos de cooperación

³⁵ El libro colectivo *Close Encounters of Empire* es el referente obligado. Otros trabajos relevantes de factura reciente y de historiadores que han seguido la línea del grupo de Joseph son FOX, *Making Art Panamerican*; HESS, *Representing the Good Neighbor*, y CRAMER y PRUTSCH, *¡Américas Unidas!*

³⁶ La postura de Salvatore frente a esto es que “la visibilidad imperial [...] fue lograda con la cooperación y complicidad de los invitados periféricos” (p. 54). Es una interpretación con la que guardo distancia, toda vez que me parece que la excesiva centralidad en EE.UU. termina por hacer invisible cualquier intención u objetivo que pudieran haber tenidos los países latinoamericanos. En cierto modo, es una extensión de la visión *dependentista* hacia el campo cultural. Pese a las discrepancias, reconozco la relevancia de sus aportaciones para el presente proyecto. SALVATORE, *Imágenes de un imperio*.

desarrollados en la arena panamericana.³⁷ Es una postura que comparto. Considero, no obstante, que es importante subrayar dos cuestiones. En primer lugar, que la no materialización de un proyecto no necesariamente implica que no se hayan cumplido los objetivos que se perseguían al proponerlo. La atención debe estar en los procesos de negociación. Como señalé en los ejemplos de la moneda común y el banco interamericano, pese a no haberse aprobado, arrojaron beneficios para México. En segundo, que los alcances dependieron de las circunstancias de cada país y que el compromiso con el sistema interamericano fue flexible. Es decir, para medir la consolidación de un andamiaje institucional debe partirse del estudio particular de cada una de las repúblicas americanas. Un indicador para medir el nivel de identificación son los procesos de ratificación.

Max Paul Friedman y Tom Long, entre otros investigadores de la historia de las relaciones intercontinentales del siglo XX, han subrayado en trabajos recientes que es indispensable analizar con seriedad la capacidad de las naciones de Latinoamérica para contrarrestar la asimetría frente a EE UU e incluso para influir en las políticas del llamado coloso del Norte. El punto de partida de sus planteamientos es de carácter metodológico: la apuesta por realizar investigaciones que contemplen la consulta de acervos gubernamentales y privados en varios países. La finalidad es tener un panorama más amplio de las dinámicas internacionales, al cotejar la información y no depender en exclusiva de la visión estadounidense o de las lecturas realizadas desde la prensa contemporánea. De este modo, se pueden identificar no sólo la manera en la que cada país de Latinoamérica reaccionó frente al ascendente poderío de EE UU, sino también los objetivos que se trazaron, de acuerdo con sus propios intereses, en el plano internacional.³⁸

Coincido, pero debo hacer dos puntualizaciones. Primero, que estos estudios dan una atención particular a los años de la Guerra Fría; sin embargo, considero que las posibilidades de acción, negociación y resistencia no pueden entenderse a plenitud, si no se examina con mayor detenimiento el periodo previo, en el que se generó una experiencia histórica que después pudo aprovecharse. En segunda instancia, su propuesta metodológica es un camino bastante bien explorado por la historiografía mexicanista,³⁹ pero tiene un importante nicho de oportunidad en el estudio de los organismos multilaterales. Precisamente, las interpretaciones

³⁷ MARICHAL (coord.), *México y las Conferencias*; SHEININ (ed.), *Beyond the ideal*.

³⁸ Véanse LONG, *Latin America Confronts the United States*; FRIEDMAN, *Repensando el antiamericanismo*. Para una visión historiográfica: “Retiring the Puppets”, de Friedman. En coautoría, escribieron el artículo “Soft Balancing in the Americas”, en el que hablan del periodo de la presente investigación.

³⁹ Uno de los trabajos clásicos que utiliza esta metodología es *La guerra secreta en México*, de Katz.

dependentista y *realista* sobre el papel de la Unión de Repúblicas Americanas se construyeron a partir de una base documental muy limitada. Como se ahondará en la sección de “Fuentes y estructura”, la presente investigación se realizó a partir de la consulta de una variedad de fuentes, justo con el objetivo de poder cotejar e identificar el papel desempeñado por México en el sistema interamericano.

¿Qué importancia tuvo para la política exterior mexicana la participación en este órgano multilateral? ¿De qué manera se involucró la diplomacia nacional en la configuración del sistema interamericano? Éstas son algunas de las preguntas que buscaré responder. En tanto problema historiográfico, el tema panamericanismo envuelve una complejidad mayor que los determinismos de las interpretaciones tradicionales. En este sentido, coincido por completo con Stefan Rinke cuando señala:

Las relaciones entre las Américas no se pueden entender como una calle de una sola dirección. Las dicotomías simplistas de modernizadores benevolentes y receptores tradicionales, o de conquistadores imperialistas y víctimas dignas de lástima profundizan muy poco en la caracterización de las relaciones entre Estados Unidos y Latinoamérica.⁴⁰

Planteamientos y propuestas generales

El sistema interamericano ocupó una posición clave para México desde finales del siglo XIX y hasta el estallido de la II Guerra Mundial. La atención fue tal, que se manifestó en una cuestión sobre la que la historiografía repara poco: las tres principales directrices de la política internacional mexicana, las llamadas doctrinas Díaz, Carranza y Estrada, tuvieron un trasfondo panamericano.⁴¹ Es decir, su enunciación estuvo vinculada directamente a debates específicos sobre la configuración del sistema hemisférico y reflejan, en cierto modo, la manera en la que se pensó en el panamericanismo desde este país. Me parece relevante tener esto en cuenta, pero aclaro que, si bien las “doctrinas” son referentes importantes, sería reduccionista afirmar que determinaron, de manera absoluta, la actuación de la diplomacia nacional en el multilateralismo continental; por el contrario, la participación fue mucho más compleja y estuvo dotada de altas dosis de pragmatismo.

Hay cuatro ideas generales que guían el presente estudio. Las enumero y las desarrollo después de manera breve. Primero, desde el Porfiriato la diplomacia mexicana puso gran cuidado en todo lo referente a la arena panamericana, sin embargo, las condiciones de la

⁴⁰ RINKE, *América Latina y Estados Unidos*, p. 14.

⁴¹ La primera la formuló Porfirio Díaz en 1896; la segunda, Venustiano Carranza en 1918, y la tercera, Genaro Estrada en 1930. Las dos primeras se analizan en el primer capítulo y la última en el cuarto.

relación bilateral con EE UU influyeron para que se asumiera un papel de bajo perfil. Segundo, el protagonismo mexicano se presentó durante el periodo de Entreguerras, como consecuencia de un contexto global proclive al multilateralismo institucionalizado y de las propias circunstancias del México que emergía de la Revolución. Tercero, el principal objetivo mexicano en el sistema interamericano fue buscar la consolidación de un contrapeso de carácter hemisférico. Cuarto, la permanencia de un círculo de diplomáticos y tecnócratas al frente de la Cancillería durante los años de Entreguerras fue fundamental para la continuidad en las líneas de actuación de México.

Porfiriato y panamericanismo

La convocatoria a la I Conferencia Panamericana coincidió con un replanteamiento de la política mexicana hacia Latinoamérica. Desde la década de 1820, personajes como Bustamante y Alamán visualizaron la posibilidad de que México se convirtiera en líder y promotor de la solidaridad entre las nuevas repúblicas hispanoamericanas. El propósito fracasó como consecuencia de las guerras internas, la debilidad perenne del gobierno y las intervenciones extranjeras.⁴² A partir de la última década del siglo XIX, se renovaron los esfuerzos por ampliar la presencia en el continente. Por una parte, había posibilidades de lograrlo por la estabilidad política y económica alcanzada con el afianzamiento en el poder del dictador Díaz, que gobernó el país con mano dura durante tres largas décadas.⁴³ Por la otra, fue resultado de la creciente atención de EE UU en Latinoamérica.

Tras la creación de la entonces Unión Internacional de Américas Republicanas, la Cancillería porfirista buscó con insistencia que el nuevo organismo funcionara de manera efectiva como un ente multilateral en el que las naciones latinoamericanas estuvieran representadas en condiciones de equidad frente a EE.UU. La postura fue concordante con la enunciación de la Doctrina Díaz en 1896, en la que se señaló que todas las naciones tenían que asumir los mismos principios y obligaciones que los norteamericanos en lo que concerniera al continente. Si bien el gobierno estadounidense y los de otros países latinoamericanos reconocieron a México como potencial interlocutor en el sistema interamericano, al empezar el siglo XX, el régimen apostó por una política de bajo perfil.

⁴² Para un panorama general de las relaciones con Latinoamérica durante el siglo XIX: PALACIOS y COVARRUBIAS, *América del Sur*, pp. 33-131; VÁZQUEZ, “¿Repúblicas hermanas?”, pp. 63-90.

⁴³ Sobre el debate historiográfico acerca del Porfiriato: CÁRDENAS, “El Porfiriato”; TENORIO y GÓMEZ, *El Porfiriato*.

La preocupación principal fue mantener una buena relación con EE UU. Pese a que se trató de un periodo en el que el coloso del Norte dio un agresivo viraje en su política exterior hacia Centroamérica y el Caribe, México procuró no implicarse en debates que pudieran generar controversia con los estadounidenses. En esos años, se alcanzó un equilibrio inédito en la historia de las interacciones entre ambos países y el gobierno de Díaz no deseaba afectarlo. Además del buen estado de las relaciones, hubo otras razones de peso: la propia debilidad de la arena panamericana, que se reflejó en un desinterés creciente de todos los involucrados, y la existencia de otros espacios multilaterales —las Conferencias Centroamericanas y las de La Haya— en las que se trataron los temas de verdadera importancia geopolítica para México.

Las condiciones contextuales del panamericanismo de Entreguerras

En el ámbito internacional, tras la I Guerra Mundial se vivió un renovado interés por institucionalizar un multilateralismo permanente. Evitar una situación bélica similar se convirtió en el objetivo prioritario de gobiernos y de movimientos sociales pujantes de carácter transnacional. Este espíritu encontró un importante foro de expresión en la Sociedad de Naciones (SDN), establecida en 1919 en Ginebra, en la que participaron países de los cinco continentes, incluidas casi todas las latinoamericanas. La no incorporación de EE UU a la SDN, pese a ser un organismo promovido inicialmente por él y tratarse de una de las potencias victoriosas, generó que en América este internacionalismo se manifestara en la arena panamericana con rasgos contextuales propios.

La llamada Gran Guerra impulsó, además, un estrechamiento inédito de los lazos políticos y económicos entre EE UU y los demás países del continente, en particular los de Sudamérica, hasta entonces más vinculados a Europa. Las nuevas dinámicas revitalizaron los esfuerzos por concretar un andamiaje institucional común, hasta entonces con pocos resultados. En la década de 1920 se registró un número creciente de iniciativas de diversos actores estatales, empresariales, académicos, feministas, sindicalistas, etcétera, que promovieron acuerdos y la adopción de políticas comunes en infinidad de temas.

Como en el caso de la SDN, una preocupación central, que abarcó las particularidades temáticas, fue establecer con claridad reglas y obligaciones para todos los Estados americanos, con el objeto de que las relaciones entre ellos siguieran preceptos fijados de común acuerdo. Si bien no fue el único caso —Chile experimentó cuestionamientos constantes—, la política exterior de EE UU protagonizó las controversias. Desde finales del siglo XIX, el país

norteamericano desplegó una política intervencionista en la región circunvecina al mar Caribe, que se amparó en la reformulación de la Doctrina Monroe, mediante el Corolario Roosevelt de 1904, que “otorgó” al país el papel de “policía” del continente.⁴⁴ La necesidad de poner límites a estas acciones encontró eco en los foros panamericanos de Entreguerras.

La importancia de las relaciones interamericanas en el nuevo contexto global provocó que el gobierno estadounidense replanteara su actuación en el exterior por medio de la llamada “Buena vecindad”. Esta política, formulada por el presidente Herbert Hoover (1929-1933) y puesta en práctica por Franklin D. Roosevelt (1933-1945), tuvo por principal meta reconducir y fortalecer la interacción con Latinoamérica. Su nacimiento fue consecuencia de los álgidos debates suscitados en la Conferencia Panamericana de La Habana, celebrada en 1928, en los que se cuestionó con severidad la política estadounidense, y que tuvieron repercusiones en la escena política interna de EE.UU.⁴⁵ La “Buena vecindad” elevó su relevancia en unos años marcados por la Gran Depresión y el avance de las ideologías totalitarias. Aunque se trató de una política nacional, sus alcances fueron determinados, en gran medida, por las dinámicas del sistema hemisférico.

Para México, el periodo de Entreguerras coincidió con la etapa de (re)construcción del Estado, tras la Revolución. Una copiosa historiografía ha estudiado el proceso de reanudación de las relaciones internacionales y de inserción al orden que emergió de la Gran Guerra.⁴⁶ Resulta extraña, sin embargo, la poca atención a la participación en el sistema interamericano, pese a dos circunstancias evidentes: los esfuerzos desplegados por el régimen de Carranza, continuados por los gobiernos subsecuentes, para fortalecer la presencia diplomática en el hemisferio, y que, al quedar excluido de la SDN hasta 1931, la Unión de las Repúblicas Americanas fue el único ámbito multilateral en el que México tuvo presencia formal en los años de mayor aislamiento y debilidad institucional.

Además de ser una de las vías para “volver al mundo” después de la sangrienta guerra civil, el sistema interamericano tuvo una importancia fundamental en la búsqueda de una las aspiraciones históricas de la diplomacia mexicana: la construcción de una política exterior

⁴⁴ Enunciada originalmente en 1823 por EE UU para poner un dique a las potencias europeas, la Doctrina tuvo distintas interpretaciones y sufrió reformulaciones durante el periodo de estudio. Una de ellas fue, precisamente, el Corolario Roosevelt, que se estudia en el primer capítulo. Intentaré, a lo largo del texto, explicar el significado específico que tuvo en función de las condiciones contextuales. Sobre su sentido en el siglo XIX y los primeros años del XX: SEXTON, *The Monroe Doctrine*.

⁴⁵ GRANDIN, *Empire's Workshop*, pp. 27-39.

⁴⁶ Para un panorama historiográfico amplio del periodo: RIGUZZI y ZULETA, “Las relaciones internacionales de México, 1898-1948”, y RIGUZZI, “Interrogando la vecindad”.

equilibrada, que consiste en evitar establecer relaciones de dependencia hacia una de las potencias internacionales, en términos políticos o económicos. Para ello, se apuesta por la diversificación de los vínculos políticos y económicos, con la meta de generar contrapesos que garanticen el mayor grado posible de autonomía y aumenten la capacidad de negociación internacional del país.⁴⁷ Esta pretensión de viejo cuño tomó relevancia particular en el contexto de las décadas de 1920 y 1930, ya que demandas sociales de la Revolución mexicana, como el reparto agrario y la reivindicación de la propiedad nacional sobre los recursos del subsuelo, implicaron trastocar intereses de ciudadanos y empresas extranjeras y por ende, una reacción negativa en sus países de origen. A lo largo del periodo, los gobiernos mexicanos padecieron una presión internacional permanente.

Los objetivos mexicanos

El principal objetivo de México en la Unión de Repúblicas Americanas consistió en buscar la consolidación de un contrapeso de carácter hemisférico que permitiera, por una parte, contener, en la medida de lo posible, a EE.UU. y a otras potencias con intereses en el continente, y por la otra, abrir canales de interlocución con el vecino del Norte, para tratar de recuperar el equilibrio en la relación bilateral, roto en la Revolución. En su estudio clásico, Connell-Smith señala, de manera escueta, que el propósito central de la “actitud” mexicana en el sistema interamericano consistió en “limitar a los Estados Unidos en el ejercicio de su poder a través de la estricta aplicación del principio de no intervención”.⁴⁸ El tema en efecto ocupó un lugar privilegiado en la agenda, pero Connell-Smith pierde de vista dos cosas. En primer lugar, el principio de no intervención fue parte de un proyecto más amplio, perseguido por México y otros actores: la consolidación de un orden jurídico interamericano. En segundo, la actuación mexicana fue mucho más pragmática que idealista. Las posiciones asumidas fueron negociables, de acuerdo con los propios intereses nacionales, lo que dio laxitud incluso en la defensa de la cuestión intervencionista.⁴⁹

La construcción de un orden jurídico interamericano contemplaba la codificación del derecho internacional, la definición de mecanismos multilaterales de respuesta frente a

⁴⁷ En el caso de las organizaciones multilaterales, la membresía permitiría compensar, en la medida de lo posible, la asimetría que se tiene frente a una potencia y evitar que sea ésta la que imponga todas las condiciones, al tener mayores capacidades materiales. La idea del contrapeso también guió el ingreso a la SDN. Sobre la política de equilibrios: LAJOUS, *La política exterior del Porfiriato*, pp. 18-20.

⁴⁸ CONNELL-SMITH, *El sistema interamericano*, pp. 51-54.

⁴⁹ Fue el caso, por ejemplo, de la Conferencia de La Habana, que se analiza en el capítulo tercero.

amenazas externas e internas a la paz, la creación de instituciones jurídicas de carácter hemisférico y la armonización legislativa, mediante la incorporación efectiva a los marcos jurídicos nacionales de los tratados y convenios panamericanos. El propósito de fondo era establecer reglas, derechos y obligaciones asumidos por los Estados del continente, a partir del reconocimiento de un principio básico: la igualdad jurídica. México abanderó muchas de las iniciativas encaminadas a la construcción de este orden, pero en realidad fue una meta colectiva, que involucró actores oficiales y de la sociedad civil de diversos puntos de Latinoamérica y EE.UU.⁵⁰ El caso de este último fue particular por la presión ejercida sobre el gobierno. Para diversos grupos estadounidenses con influencia en la esfera pública fue una seria preocupación que el ascendente poderío de su país implicara abandonar los principios republicanos.⁵¹

En el caso de Latinoamérica, los diplomáticos mexicanos tuvieron un papel protagónico en la formación de coaliciones, llamadas también “bloques”, en las que un grupo de delegaciones ejecutaba en las Conferencias Panamericanas acciones conjuntas para promover proyectos favorables, en la mayoría de los casos, a la consolidación de ese orden interamericano. Más allá de las cuestiones de coyuntura, las actuaciones colectivas fueron posibles por ciertos elementos que denotan la existencia de un imaginario compartido sobre el derecho internacional y las relaciones internacionales. Una de las manifestaciones más claras fue la coincidencia respecto a la Doctrina Calvo, que establece la igualdad jurídica entre nacionales y extranjeros, así como la supremacía de los tribunales nacionales en controversias que involucren ciudadanos extranjeros. Estos principios limitan las posibilidades para que otras naciones ejerzan mecanismos de presión en demanda de un trato preferencial a sus ciudadanos. La mayor parte de las repúblicas latinoamericanas tenía criterios comunes al respecto.

Para aprovechar la rendija de oportunidad que ofrecía el interés estratégico estadounidense en el sistema interamericano, se optó por “panamericanizar” temas conflictivos

⁵⁰ Uno de estos actores fue el American Institute of International Law, en el que participaban juristas estadounidenses y latinoamericanos. Juan Pablo Scarfi ha analizado este grupo por medio de la figura de uno de sus líderes, James Brown Scott. Aun cuando reconozco e incluso retomaré las aportaciones de Scarfi, difiero en algunas de sus interpretaciones. Mientras él ve en los esfuerzos por consolidar un orden jurídico una vía para imponer y legitimar el dominio estadounidense sobre Latinoamérica, yo veo una ruta para resistir y poner límites a EE.UU. La diferencia radica en que nuestros análisis se construyen desde campos distintos: en su caso, a partir de la escena intelectual y en el mío de la diplomática. La clave, y así lo expondré en los capítulos tercero y cuarto, está en la Reunión de Jurisconsultos de Río de Janeiro de 1927, en la que se definió el polémico programa de la Conferencia de La Habana. SCARFI, *El imperio de la Ley*.

⁵¹ El temor a convertirse en una suerte de “república imperial” se manifestó, de manera clara, tras la Guerra Hispano-Estadounidense de 1898 y tuvo un impacto directo una primera reconfiguración de la entonces Unión Internacional de Repúblicas Americanas. Desarrollo este punto en el primer capítulo.

de la relación bilateral, por ejemplo, el no reconocimiento, el pago de la deuda externa y las reclamaciones diplomáticas. México los presentó en las Conferencias Internacionales Americanas como problemas de carácter universal, que afectaban también al resto de las repúblicas latinoamericanas, para intentar de este modo obtener respaldo colectivo a su posición y compensar la asimetría frente al vecino. La capacidad de movilización de México permitió que paulatinamente EE UU se mostrara receptivo a establecer canales de diálogo al cobijo de este ámbito multilateral.

Para la diplomacia estadounidense, su contraparte mexicana se convirtió en un interlocutor importante en sus relaciones con Latinoamérica. La historiografía mexicanista tiende a destacar las tensiones entre ambos países, así como la aversión de los regímenes conservadores de Centro y Sudamérica hacia el gobierno mexicano en la década de 1920 y sobre todo en la de 1930. Este marco explicativo, acertado en el plano bilateral, adquiere otros matices desde la perspectiva multilateral de la Unión de Repúblicas Americanas.⁵² El trazado de objetivos comunes permitió la colaboración entre México y naciones latinoamericanas con las que tenía dificultades en la relación directa. Asimismo, la Cancillería mexicana asumió de manera gradual una postura de mediación en el interior del sistema interamericano, que fue apreciada por EE UU, en tanto permitió distender la polarización generada por el anti-panamericanismo del otro gran país hispano: Argentina.

Finalmente, la importancia que dieron los gobiernos mexicanos al sistema interamericano del periodo de Entreguerras, en tanto vía para ampliar sus posibilidades de negociación con EE UU, implicó que se brindara atención particular a los procesos de ratificación de convenciones y tratados que pudieran beneficiar los intereses del país o que por lo menos no lo afectaran. Compartir un mismo andamiaje institucional era un instrumento utilitario en la interacción bilateral. El proceso de “mexicanización” del panamericanismo incluyó, asimismo, el desarrollo de múltiples iniciativas de cooperación continental, impulsadas desde México.

⁵² En este sentido, difiero en particular del análisis de Yankelovich, que señala que en la década de 1930 México experimentó un repliegue de la influencia construida desde tiempos de Carranza en Latinoamérica y que “el progresismo de Cárdenas no pudo ofrecer ninguna interlocución en el terreno de la diplomacia latinoamericana”. YANKELEVICH, “América Latina en la agenda”, p. 312.

Las estrategias y los estrategas

En el periodo de Entreguerras hubo una línea de continuidad en la manera en que México se condujo en la arena panamericana, determinada por la permanencia de un grupo de hombres en posiciones clave de la Cancillería: Genaro Estrada, Manuel J. Sierra, Fernando González Roa, Alfonso Reyes, Antonio Castro Leal, Francisco Castillo Nájera, Carlos Trejo y Manuel C. Téllez, entre otros. Estos diplomáticos, asesorados por personajes como Daniel Cosío Villegas o Eduardo Suárez, por nombrar sólo un par, fueron quienes en realidad definieron las directrices de la política exterior respecto al sistema hemisférico, a la sombra de los generales y las disputas en la escena de la política interna.⁵³

La experiencia histórica jugó un papel determinante en la continuidad, en tanto permitió trazar un horizonte de expectativa en el cual situar las posibilidades de las estrategias mexicanas. Varios de los personajes centrales del grupo estudiaron con detenimiento el papel desempeñado por la diplomacia porfirista en el sistema interamericano; algunos incluso fueron funcionarios con cargos menores de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el ocaso de la dictadura. Asimismo, la mayoría participó de manera activa en las Comisiones de Reclamaciones establecidas tras la Revolución, que tenían por misión atender las demandas de las potencias extranjeras por daños causados a propiedades y ciudadanos de sus países durante la lucha armada. Esto último les dio conocimientos de varias tradiciones jurídicas y pulió sus habilidades de negociación.⁵⁴

Gran parte de las estrategias desarrolladas por México emplearon métodos que se identifican con lo Nye denominó poder suave o blando —*soft power*—, esto es la capacidad de un país para obtener “aquello que desea” en su interacción con otras naciones en el ámbito internacional, por medio de la atracción que puedan generar su cultura, ideales y políticas, sin recurrir al “poder duro”, es decir, el empleo de métodos coercitivos amparados en posibilidades militares, económicas, etcétera.⁵⁵ Como señala Peter Landelius, el ejercicio del poder suave es atractivo en particular para países pequeños y medianos, que carecen de las

⁵³ Pueden añadirse otros que tuvieron papeles destacados en la Cancillería durante la Revolución, como Julio García o Isidro Fabela, que después participaron activamente, en momentos distintos, en la definición de estrategias dirigidas al sistema interamericano. Hubo otros casos, como los de José M. Puig o Ramón Beteta que, aunque se incorporaron después a la SRE, se acoplaron sin problema.

⁵⁴ De acuerdo con Ojeda, una de las características fundamentales para el desarrollo de la política exterior mexicana ha sido el aprovechamiento de la experiencia histórica. OJEDA, *Alcances y límites*, p. 131-133.

⁵⁵ NYE, *Soft Power*, p. X.

capacidades materiales para valerse del “poder duro”, y útil en especial para la diplomacia multilateral.⁵⁶

Hacia los países de Latinoamérica, con los que no se tenían vínculos materiales significativos, el empate de objetivos, como se ha señalado, permitió la asociación en diferentes momentos para actuar en colectivo. Las acciones mexicanas, sin embargo, no se limitaron a la interacción de carácter diplomático, sino que tuvieron como una de sus metas detonar corrientes de opinión favorables a México, que permitieran compensar la ausencia de otros lazos. De ahí que las estrategias desplegadas, sobre todo en torno a las Conferencias, no se enfocaran sólo en buscar el respaldo de actores gubernamentales, sino que se extendieran para conseguir el apoyo de sectores —grupos de intelectuales, movimientos estudiantiles, asociaciones de obreros— que tuvieran afinidad con valores políticos y culturales que abanderaban, al menos en el discurso, los gobiernos mexicanos.⁵⁷

En el caso de EE UU, el ejercicio del poder suave por parte de México se manifestó en dos sentidos. En primer lugar, una forma de abrir espacios de negociación fue buscar la presión de la opinión pública norteamericana, con el fin de que ésta incidiera de algún modo sobre la política exterior de su gobierno hacia México y Latinoamérica, para aprovechar los foros panamericanos.⁵⁸ En segundo lugar, los diplomáticos mexicanos se esforzaron por mostrar a sus similares norteamericanos, mediante la capacidad de movilización, la consolidación de un liderazgo mexicano sobre las naciones latinoamericanas, lo que otorgaba al país una posición privilegiada al momento de buscar formas de entendimiento continental.

Fuentes y estructura

Las interpretaciones tradicionales sobre la Unión de las Repúblicas Americanas se construyeron, principalmente, a partir de dos fuentes: las actas oficiales de las Conferencias

⁵⁶ LANDELIUS, “Poder suave”, p. 154.

⁵⁷ Estas estrategias siguieron el camino de las líneas de acción desplegadas por el gobierno de Carranza hacia Latinoamérica, con la finalidad de construir una imagen favorable de México, en particular entre las elites intelectuales. Sin embargo, tuvieron una particularidad: el empate con objetivos concretos, vinculados a las Conferencias Panamericanas. Es decir, tuvieron una instrumentalización política dirigida a obtener resultados a corto plazo. YANKELEVICH, “América Latina”.

⁵⁸ Utilizó el término “opinión pública” en dos sentidos. Por una parte, me refiero a actores específicos con alguna capacidad de incidencia en la definición de la política exterior de EE UU., como asociaciones gremiales, ciertos intelectuales, algunos grupos políticos, gobiernos estatales, cámaras empresariales, etc. Por la otra, a los debates que se desarrollaron en foros o espacios públicos, como la prensa nacional, el Congreso. En este sentido, no empleé el término en el sentido amplio que le da Chartier, ya que no se analiza la manera particular en la que el “público” —o los públicos— interpretó y se apropió de los debates que los actores mencionados realizaban en espacios como la prensa. CHARTIER, *Espacio público*, pp. 33-50. Sobre la opinión pública y su peso en las relaciones internacionales: HOLSTI, “Public Opinion”, pp.16-46. Como veremos, movilizar a la opinión pública fue una táctica que Matías Romero perfeccionó.

Panamericanas y los documentos seleccionados por el Departamento de Estado norteamericano para su publicación en la serie *Foreign Relations of United States*. Si bien por medio de ambas es posible identificar, de manera general, los temas y las discusiones estelares, sus alcances son limitados. Ofrecen una versión muy depurada, que se queda corta frente a la complejidad de los procesos de negociación. Con el propósito de analizar el papel y las estrategias desplegadas por la diplomacia mexicana, se analizó documentación de una variedad de acervos nacionales y extranjeros, de carácter oficial y privado.

Buena parte de la investigación descansa en información obtenida en las colecciones sobre Conferencias Panamericanas del Archivo Histórico Genaro Estrada de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de los Archivos Nacionales de Estados Unidos. El cotejo entre ambas fue fundamental y se complementó con material de otras series y colecciones que se resguardan en esos mismos acervos. Resultaron de especial utilidad los informes y reportes confidenciales sobre las participaciones de ambos países en las reuniones continentales, pues ofrecen una ventana muy diferente a la de las fuentes publicadas. Aunque la mayor parte de la documentación gubernamental proviene de fuentes mexicanas, estadounidenses y del propio archivo de la Unión, localizado en la Biblioteca Colón de la OEA, en la medida de lo posible se procuró completar el panorama analítico con información de memorias de distintos ministerios de relaciones exteriores, entre ellos de Brasil, Bolivia, Argentina, Cuba y Chile, así como de la Foreign Office británica.

Para conocer el papel de México desde la visión de los artífices e involucrados directos, se consultaron varios acervos particulares. En EE UU, los de los secretarios de Estado Cordell Hull y Charles Evan Hughes, y de los diplomáticos Leo Rowe y John Barrett, ambos directores de la UP. En Alemania, el del diplomático argentino Vicente Quesada y su hijo Ernesto, un reconocido intelectual de principios del siglo XX. En México, los de Francisco Castillo Nájera, Plutarco Elías Calles, Alfonso Reyes, Ramón Beteta, Isidro Fabela y el Fondo Lázaro Cárdenas del Archivo General de la Nación. De manera complementaria, se revisaron las memorias publicadas de algunos de éstos y otros personajes, como Eduardo Suárez y José Manuel Puig. El trabajo incluyó, asimismo, referencias tomadas de la prensa de la época, tanto nacional como del resto del continente. En todo momento, la intención fue tratar de construir una imagen lo más equilibrada y completa posible de la participación mexicana.

La investigación está constituida por cuatro partes, organizadas de manera cronológica. Cada una contiene una pequeña introducción en la que se exponen las hipótesis a desarrollar.

En este sentido, aquí sólo se da una breve descripción de cada una. En la primera se analiza de manera general la participación de México en el sistema interamericano, desde la convocatoria a la Conferencia Panamericana de Washington en 1889, hasta el final de la I Guerra Mundial. De este modo, el periodo abarca el papel desempeñado por la diplomacia porfirista en el campo multilateral intercontinental y concluye con el esbozo de la posición que se asumió a partir de la consolidación del gobierno de Venustiano Carranza. El propósito general es examinar el proceso de transición en el papel desempeñado por México, de actor secundario a protagonista, así como las transformaciones de la propia arena panamericana.

La segunda parte se centra en la década de 1920 y está integrada por dos capítulos. El primero tiene como referente la participación en la Conferencia Panamericana de Santiago de Chile, celebrada en 1923, y el segundo la de La Habana, en 1928. Se trató de un periodo de aislamiento y gran debilidad institucional para el país que, sin embargo, coincidió con una etapa de intensidad en el sistema interamericano. En este sentido, el texto estudia la manera en la que la Unión de Repúblicas Americanas fue una de las vías que empleó México para incorporarse al nuevo orden internacional e intentar reconducir sus relaciones problemáticas con EE.UU. Aunque el principal objetivo fue garantizar el reconocimiento del poderoso vecino del Norte, indispensable para la consolidación del nuevo régimen que emergía de la Revolución, en esos años se definió una meta que guio el desempeño en el campo multilateral: la construcción de un orden jurídico interamericano.

La tercera parte, integrada por dos capítulos, cubre el periodo que va de 1929 a 1933. El punto de llegada es la VII Conferencia Panamericana, que tuvo por sede Montevideo, Uruguay. En esta etapa, marcada de manera determinante por el estallido de la Crisis de 1929 y la Gran Depresión, México definió de manera clara las directrices que consolidarían su protagonismo en la Unión de Repúblicas Americanas, en pos de la búsqueda de un contrapeso hemisférico que contribuyera a su política de equilibrios. Además de fortalecer los lazos con ciertos países de Latinoamérica y apuntalar su apuesta por un orden jurídico, México desarrolló una serie de iniciativas enfocadas a favorecer el despegue económico del país.

La cuarta parte de la tesis analiza la política desplegada por el gobierno de Cárdenas hacia el sistema interamericano. Fue uno de los periodos con más actividad; México se convirtió en uno de los principales interlocutores en el plano continental. Esta parte está conformada por tres capítulos. Dos tienen como referencia las Conferencias Panamericanas celebradas en esos años; una de carácter ordinario, realizada en Lima en 1938, y otra

extraordinaria, en Buenos Aires en 1936. En el capítulo final se estudia la posición asumida por México respecto a la Guerra Civil Española, desde la perspectiva del ámbito panamericano. La investigación concluye con el ingreso de México a la II Guerra Mundial; sin embargo, se incorporó un breve ensayo final, a modo de colofón, en el que se exponen de manera general las posturas asumidas por el país en el contexto de la reestructuración del orden internacional durante la década de 1940.

Capítulo 1. Panamericanismo en busca de continente.⁵⁹

Los “prácticos” yanquis tomarán el nuevo panamericanismo para acaparar el mercado americano; los ilusos neo-españoles tomarán el mismo nuevo panamericanismo para contemplar la luna.

César Reyes, “El nuevo panamericanismo y el Congreso Científico de Washington”, 1916. IBB, FQ, Leg. 31.

Diciembre de 1915. Mientras Europa, Oriente Medio y parte de África padecen los horrores de una guerra que se extiende como peste, los ojos del continente americano se posan sobre Washington D.C. En el corazón de la capital estadounidense se celebran, simultáneamente, el XIX Congreso Internacional de Americanistas y el II Congreso Científico Panamericano, que reúnen a más de mil 500 delegados. Entre los asistentes destacan personajes como el botánico William Edwin Safford y el antropogeógrafo Ellsworth Huntington, ambos norteamericanos; el arqueólogo y antropólogo mexicano Manuel Gamio; los argentinos Ernesto Quesada, sociólogo, y José Ingenieros, médico y ensayista; el antropólogo alemán, naturalizado estadounidense, Franz Boas, y el escritor brasileño Manuel de Oliveira Lima. Como invitados de honor acuden el presidente Woodrow Wilson, su secretario de Estado Robert Lansing y los ministros latinoamericanos en Estados Unidos (EE UU).

La sede de los encuentros es un imponente edificio de fachadas de mármol, cuya construcción patrocinó el industrial y filántropo Andrew Carnegie: la Unión Panamericana, órgano permanente de la Unión de Repúblicas Americanas, integrada y sostenida económicamente por 21 países. Dentro de esos mismos muros, los representantes de los Estados miembros discutían, desde meses atrás, vías para evitar que la Guerra Mundial alcanzara el hemisferio y para ampliar la cooperación entre las naciones americanas. En mayo de ese año, la I Conferencia Financiera Panamericana reunió a representantes de 19 ministerios de hacienda con el objetivo de definir políticas en común, que permitieran paliar los efectos del conflicto bélico. Así, en la prensa y entre los propios asistentes corría con fuerza la versión de que los encuentros científicos eran el marco para que se realizara un anuncio político trascendental.⁶⁰

⁵⁹ El presente capítulo se elaboró durante una estancia en el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Libre de Berlín, gracias a una beca del programa de cooperación México-Alemania “Entre Espacios, movimientos, actores y representaciones de la Globalización”, que recibe fondos de Conacyt y la DFG.

⁶⁰ Los rumores con mayor fuerza eran la convocatoria de una Conferencia Extraordinaria de Estados Americanos; la creación de un ejército panamericano, y la formación de un Tribunal Internacional. IBB, FQ, Leg. 31.

Las Conferencias Panamericanas y la instauración de la UP fueron promovidas originalmente por EE UU. En un primer momento, el propósito era impulsar una mayor interacción económica con América Latina, que permitiera competir y desplazar a las potencias europeas de esos mercados, que experimentaron un crecimiento notable gracias al *boom* exportador que trajo consigo la llamada I Globalización (1870-1914).⁶¹ En un segundo momento, fungieron como herramienta de legitimación de la agresiva política intervencionista estadounidense en Centroamérica y el Caribe. Al iniciar la segunda década del siglo XX, sin embargo, era incuestionable que habían llegado a un punto muerto. El desencanto generalizado, particularmente en Latinoamérica, se reflejó en la poca trascendencia de los proyectos multilaterales y en un bajo compromiso con los mismos: el nivel de ratificación de los convenios y tratados de las Conferencias apenas promedió 45 %.

Hacia finales de 1915, el contexto cambió radicalmente. La Gran Guerra propició el inicio de un creciente acercamiento político y económico entre los países americanos, favorecido, además, por la apertura del Canal de Panamá. El propio gobierno de Wilson impulsó la retórica de la necesidad de un “nuevo panamericanismo”, que respondiera a la coyuntura. Las expectativas eran sumamente altas respecto al papel que podría desempeñar la UP frente a la guerra, pero sobre todo en el orden mundial que de ella emergiera. ¿En qué consistían esas expectativas? ¿En qué punto se encontraban las relaciones interamericanas? ¿Cuál era el rol que se esperaba jugara la Unión? ¿Y cuál era el papel que históricamente había desempeñado México en ella?

En el entorno de los Congresos Científicos de 1915 se definió un punto de quiebre simbólico para el sistema interamericano, sobre el que repara poco la historiografía. Si bien, fue evidente la disposición hacia una mayor cooperación, la disyuntiva se centró en el camino a seguir, justo unos meses antes de que EE UU declarara la guerra a Alemania.⁶² Se manifestó, de manera definitiva, el choque entre dos visiones presentes desde el primer encuentro continental de 1889. Mientras EE UU apostaba por un panamericanismo que favoreciera la integración económica, el consenso entre una mayoría de latinoamericanos era que el multilateralismo panamericano debía abocarse, primordialmente, a la definición y adopción de

⁶¹ O'ROURKE y WILLIAMSON, *Globalization*, pp. 1-55; BULMER, *La Historia Económica*, pp. 66-105.

⁶² Autores clásicos y recientes que estudian el sistema interamericano, como Connell y Morgenfeld, respectivamente, pasan muy por encima la coyuntura de la I Guerra Mundial y ni siquiera mencionan los Congresos Científicos de 1915. La excepción son los trabajos de Gilderhus, sobre los que volveremos.

principios jurídicos en común, que reconocieran la igualdad y la soberanía de cada una de las repúblicas.

Esta tensión marcó el camino de las relaciones intercontinentales durante el periodo de Entreguerras y fue una determinante para el desempeño del México que emergió de la Revolución. De ahí que los encuentros científicos de 1915 sirvan como punto de llegada para el presente texto. El capítulo, de carácter introductorio, tiene tres propósitos generales: ofrecer un panorama sintético de las dinámicas que caracterizaron al ámbito panamericano hasta el estallido del conflicto bélico global; exponer de manera esquemática las líneas de acción seguidas por la diplomacia mexicana desde 1889 y hasta el inicio de la lucha revolucionaria; y, finalmente, presentar el escenario hemisférico que se abrió a raíz de la Gran Guerra, y la postura asumida por el carrancismo, que se impuso sobre las demás facciones revolucionarias.

Son contados los trabajos que estudian el papel de México en el sistema interamericano durante este periodo. La mayoría centra su atención en la participación en alguno o algunos de los encuentros continentales, pero se carece de un análisis que ofrezca una visión general sobre qué representó para México formar parte de un organismo multilateral pionero a nivel global.⁶³ Sin ser un análisis exhaustivo, el capítulo busca ofrecer claves para entender la política desarrollada por la diplomacia porfirista y sus conexiones con la de los gobiernos posteriores a la Revolución. Hay una coincidencia esencial: la arena panamericana se convirtió en un canal complementario para la dinámica bilateral con el vecino del norte. Para México fue relevante la membrecía en la Unión, en función del interés de EE UU en el panamericanismo.

El régimen de Díaz sostuvo discursivamente que debía prevalecer el multilateralismo más amplio posible: la definición de cualquier política continental tenía que ser una responsabilidad compartida y no estar supeditada ni a la unilateralidad ni al tutelaje norteamericano. En la práctica, sin embargo, fue más pragmático. Si bien, inicialmente asumió posturas defensivas frente a iniciativas que afectaban directamente a los intereses del país, al comenzar el siglo XX desplegó una política de baja intensidad. Las acciones se concretaron a buscar que el dominio estadounidense no fuera excesivo, a impulsar la transformación del órgano permanente en un efectivo ente multilateral y a aprovechar a la UP para promocionar a México como una nación moderna y estable. La postura obedeció al buen estado de las

⁶³ Sobre la I Conferencia Panamericana: ARRIAGA, “México y los inicios del movimiento panamericano”; KAISER, “México en la primera conferencia panamericana”, y MORALES, *La Primera Conferencia*. No existen textos que analicen a profundidad la participación en las siguientes reuniones: México 1901, Río de Janeiro 1906 y Buenos Aires 1910. El tema ha sido abordado, de manera tangencial, en CORZO, *La política exterior mexicana* y PÉREZ, *La política exterior de México*.

relaciones con el vecino; al hecho de que la política multilateral en el ámbito regional se gestionara en otros espacios —las Conferencias Centroamericanas—, y a la distancia, política y económica, con América del Sur.

La simultaneidad entre la Guerra Mundial y la Revolución Mexicana modificaron el panorama. Poco a poco México ocupó la centralidad del escenario panamericano. Primero, como foco de atención colectiva, dada la preocupación en el hemisferio por los efectos por la lucha revolucionaria. Después, como un actor con potencial protagónico. En las mismas semanas en las que se celebraban en Washington los Congresos Científicos, en Tamaulipas el jefe de los constitucionalistas, Venustiano Carranza, trazó los esbozos de lo que sería su política exterior. La historiografía mexicanista ha analizado a profundidad el contexto doméstico y bilateral que impulsó la definición de la que sería conocida como Doctrina Carranza, pero ha puesto menos atención en su relación directa con los debates previos y del momento en el ámbito panamericano.⁶⁴

Carranza reivindicó una visión soberanista que empató con temas que habían generado polémica entre EE UU y una mayoría de América Latina en las Conferencias Panamericanas. Así, la existencia de un imaginario jurídico compartido con las naciones latinoamericana hizo posible que, más allá de los intereses nacionales, México se asumiera como uno de los abanderados para transformar el multilateralismo continental; un papel que desempeñaría durante las décadas siguientes. ¿De qué manera se vivió esta transición? ¿En qué consistía ese imaginario? El presente capítulo está dividido en dos partes, organizadas cronológicamente. La primera analiza la participación del gobierno de Díaz en el sistema interamericano. La segunda, los cambios experimentados a partir del conflicto global y la lucha revolucionaria en México.

1.1 México en el Primer Panamericanismo (1889-1910).

Hasta el estallido en 1914 de la I Guerra Mundial se habían celebrado cuatro Conferencias Internacionales Americanas. La quinta, que debía realizarse en Santiago de Chile justo ese año, se pospuso indefinidamente a consecuencia del conflicto ¿Cuáles fueron las dinámicas

⁶⁴ El aspecto propagandístico sí ha sido analizado a por Yankelevich en *Miradas australes*. Sin embargo, en buena parte de los estudios que analizan el periodo se presta poco atención al contexto desde una perspectiva más amplia, e incluso hay una tendencia a atribuirle a la Doctrina un nivel elevado de originalidad, en tanto consecuencia directa de la Revolución, cuando en realidad era la síntesis de una serie de ideas cuyo origen se remonta al siglo XIX y que, de hecho, eran compartidas en América Latina. Un ejemplo de la interpretación que pondera excesivamente la originalidad: MENDOZA, *Cien años*, pp. 67-70.

dominantes durante estos encuentros? ¿Qué representaron para el México del Porfiriato? El presente apartado tiene por objetivo realizar un balance sucinto, que permita entender el panorama que reinaba entre las naciones representadas en la UP al iniciar la coyuntura bélica. El gobierno mexicano acudió a las cuatro citas continentales, de ahí que este recuento sirve, a su vez, para establecer de manera muy general las directrices seguidas por la administración porfirista durante lo que denominé el “Primer panamericanismo”, es decir, el periodo que va desde la convocatoria al encuentro continental de Washington 1889-1890 hasta el de Buenos Aires 1910.

1.1.1. Panamericanismo embrionario: 1889-1898.

La I Conferencia Panamericana fue convocada a iniciativa del secretario de Estado James Blaine, que venía insistiendo en ella desde comienzos de la década. La invitación fue extendida a todos los países del continente —con la significativa excepción de Canadá⁶⁵— y contenía una propuesta general de programa, con seis temas centrales: 1) la creación de una unión aduanal;⁶⁶ 3) la adopción de una moneda común; 4) el establecimiento del arbitraje obligatorio para solucionar los conflictos entre los Estados americanos; 4) medidas para uniformar las disposiciones aduaneras; 5) la adopción de un sistema común de pesos y medidas, así como de leyes para garantizar derechos de patente y propiedad, y 6) la mejora de las comunicaciones intercontinentales, tanto marítimas como ferroviarias. Para la Cancillería porfirista eran claras las aspiraciones de Blaine:

- a) El establecimiento de un sistema de intercambio comercial que facilitara la exportación preferencial desde EE UU hacia América Latina de manufacturas, y la importación a la inversa de materias primas.

⁶⁵ Con el argumento de que Canadá no era una nación independiente, al ser un dominio británico, EE UU justificó la exclusión. Pese a los esfuerzos recurrentes de varios países latinoamericanos, entre ellos México, los canadienses tampoco hicieron mucho por sumarse. De hecho, Canadá se incorporó a la Organización de los Estados Americanos (OEA) hasta 1990. GAMACHE, “Idealismo pragmático”, pp. 149-155.

⁶⁶ “...el establecimiento de un mismo territorio aduanero entre varias naciones, es decir, que los Estados que forman la Unión cobren derechos de importación sobre mercancías extranjeras conforme a una misma tarifa, y se dividan su producto en una proporción dada, recibiendo entre sí, recíprocamente, como efectos nacionales, y por lo mismo libres de derechos, los productos naturales o manufacturados de las naciones que constituye la Unión”. *Actas de la Conferencia Internacional Americana*, p. 293.

- b) La contención de conflictos que pudieran ser aprovechados por potencias europeas para interferir en América. En tanto primera potencia en el hemisferio, EE UU ampliaría su esfera de influencia al convertirse en juez y/o mediador permanente.⁶⁷

México participó en el evento con una delegación encabezada por el ministro en Washington Matías Romero, quien estuvo en permanente coordinación con el secretario de Relaciones Exteriores Ignacio Mariscal.⁶⁸ Aunque en la invitación se especificó, como indica Morgenfeld, que “...la conferencia sólo podía realizar recomendaciones que de ninguna manera se tornarían en decisiones compulsivas para los participantes”,⁶⁹ la Cancillería definió minuciosamente su posición en los meses previos al encuentro.

La correspondencia entre Mariscal y Romero denota la animadversión que les provocó, desde el inicio, un temario al que no dudaron en calificar como “vago y completamente indefinido”.⁷⁰ De acuerdo a la lectura de ambos, si bien sobre el papel Blaine buscaba aumentar las posibilidades políticas y económicas de EE UU en el resto de América, que le permitieran competir con las potencias europeas, los tópicos propuestos entraban en contradicción con la propia política norteamericana —era el caso del comercio, por ejemplo—, y en muchos sentidos eran inalcanzables. Los diplomáticos estaban conscientes, además, del poco entusiasmo e incluso abierta oposición que generó la convocatoria, no solo en distintos puntos de América Latina, sino también al interior de EE UU.⁷¹ Asimismo, sabían de la antipatía en Europa respecto a la reunión panamericana, en particular de España, que temía que afectara su dominio sobre sus últimas colonias americanas, Cuba y Puerto Rico.⁷²

⁶⁷ Para Romero eran obvios los objetivos estadounidenses: “ejercer una influencia decisiva ya como jueces o mediadores sobre los demás Estados Americanos, obtener ventajas comerciales sin compensación y afirmar las ventajas físicas y morales que les da la circunstancia de ser la nación más poderosa y más rica de este continente”. AHSRE, LE- 131, N° 904. De Romero a Mariscal. Washington, 9 de agosto de 1888.

⁶⁸ El resto de la delegación quedó integrada por el diputado Enrique Mexía; Ramón V. Williams, representante de México en Nueva York, y Cayetano Romero, secretario de la Legación en Washington. En los trabajos de preparación colaboró el ministro en Centroamérica, Juan Sánchez Azcona.

⁶⁹ MORGENFELD, *Vecinos en conflicto*, p.79.

⁷⁰ De Mariscal a Romero, “Congreso americano. Instrucciones”. México, 28 de septiembre de 1889 en MORALES, *Primera Conferencia Panamericana*, p. 230.

⁷¹ Argentina, Brasil y Chile tardaron en responder la invitación e incluso amagaron con no asistir. En Centroamérica la convocatoria generó polémica en diversos sectores y en la prensa. Como advirtió una editorial de *El Diario de Costa Rica*: “El amigo que sonríe es el que lleva un puñal. No nos dejemos abrazar, porque el arma nos herirá de muerte en la espalda”. Un recuento de las reacciones: AHSRE, LE-131.

⁷² Si bien Gran Bretaña, en tanto principal socio económico de la mayor parte de América Latina, siguió de cerca los trabajos, España tuvo un rol más activo. Fueron constantes los esfuerzos de sus diplomáticos para que las repúblicas latinoamericanas rechazaran la invitación o por lo menos no apoyaran los proyectos de Blaine. AHSRE, LE-131, De Sánchez Azcona a Mariscal. Guatemala, 9 de mayo de 1889; De Romero a Mariscal. Washington, 8 de agosto de 1888, y De Mariscal a Sánchez Azcona. México, 22 de junio de 1889.

Como ha destacado Lajous, la principal aspiración de la política exterior mexicana durante el Porfiriato fue hacer prevalecer la autonomía política y económica del país, manteniendo un equilibrio en sus relaciones con EE UU y con las potencias europeas.⁷³ La postura de cara a la Conferencia se definió siguiendo esa lógica. El proceso de análisis arrojó resultados puntuales, México debía rechazar dos de las iniciativas centrales de Blaine: la unión aduanera y el arbitraje forzoso, así como mantenerse a la expectativa respecto al rumbo que tomaran las discusiones sobre la adopción de una moneda común. Era importante, además, que la delegación asumiera un rol protagónico en la reunión panamericana, por lo que Romero realizó gestiones para obtener la vicepresidencia y desplegó una intensa actividad desde el primer día del encuentro.⁷⁴

De las propuestas incluidas en el programa, la monetaria podía ser benéfica para los intereses mexicanos, ya que contemplaba la habilitación de la plata como moneda de circulación internacional. El metal blanco era, tal como desde el periodo virreinal, uno de los principales productos de exportación. Pese a ello, Romero y Mariscal fueron muy escépticos. Sabían de la fuerte división que la cuestión platista provocaba al interior de EE UU, que debido al tamaño de su economía debería convertirse en el principal motor de la nueva moneda. Lo irrealizable del proyecto se constató, cuando los propios delegados estadounidenses asumieron posturas contrapuestas en las discusiones.⁷⁵ El único acuerdo al que se llegó fue convocar una Conferencia Monetaria, que se reunió un año después, y que tampoco tuvo resultados positivos.⁷⁶ Se cumplió al pie de la letra el presagio de Romero:

Si los amigos de la plata en los Estados Unidos, que son numerosos y que tienen gran influencia en este país, no han logrado que se autorice la libre acuñación de este metal,

⁷³ LAJOUS, *La política exterior del porfiriato*, pp. 18-20.

⁷⁴ Romero era un diplomático con gran trayectoria en Washington, ciudad a la que llegó a fines de la década de 1850. Aunque su estadía no fue continua, ya que regresó a México para ocupar otros puestos, como el de secretario de Hacienda, sus contactos y experiencia facilitaron que tuviera un rol protagónico.

⁷⁵ Mientras que Estee de California estaba a favor de la "...idea de establecer un peso de plata internacional que tenga valor legal en todos los países de este continente", Coolidge de Massachussets proponía que todos los países depositaran plata pasta en el Departamento del Tesoro de EE UU y que éste emitiera certificados que fungieran como moneda. AHSRE, LE-131, De Romero a Mariscal. Washington, 15 de enero de 1890. Durante la Conferencia Romero hizo explícito ese escepticismo, al señalar que México no tenía un interés particular en que se adoptara la moneda común: *Actas de la Conferencia Internacional*, pp. 544-551.

⁷⁶ La Conferencia fue un fiasco. Varios países no acudieron y EE UU conformó una delegación de último momento, en la que afloraron las diferencias. México también tuvo sus propias divergencias: mientras que Romero y Relaciones Exteriores se inclinaban por no cerrar hacia futuro la posibilidad de una moneda común, como medio para incrementar el precio de la plata, Hacienda se manifestó en contra de cualquier compromiso. AHSRE, LE-134 I, no. 338. De Romero a Mariscal. Washington, 28 de febrero de 1891 y no. 651, De Romero a Mariscal. Washington, 30 de abril de 1891.

producido por sus propias minas, ¿es de creerse que los Estados Unidos consentirán en recibir como moneda legal la plata producida en naciones extranjeras?⁷⁷

En el caso de la unión aduanal, las instrucciones fueron precisas: había que oponerse. Existía un riesgo enorme tanto para el erario, que dependía en gran medida del cobro de aranceles, como para la incipiente industria nacional, que no estaba en condiciones de competir con su símil estadounidense, en caso de que se abrieran totalmente las fronteras a la importación. De materializarse el proyecto, México quedaría en una posición de subordinación frente al Coloso del Norte y cerraría la puerta de los mercados europeos. El mayor peligro que visualizaron Mariscal y Romero fue “...la dependencia económica en que caeríamos respecto de los Estados Unidos, dependencia tan trascendental para nosotros, que no tardaría en nulificar la independencia política”.⁷⁸

Los argumentos mexicanos fueron muy parecidos a los que esgrimieron la mayor parte de los delegados de América Latina para objetar la propuesta. De hecho, la unión no generó simpatía alguna durante los debates.⁷⁹ Sin embargo, la oposición encontró su principal aliado al interior de EE UU: prácticamente al mismo tiempo que se presentaba el plan, el Congreso norteamericano discutía la adopción del llamado Arancel McKinley, finalmente aprobado, que endureció el proteccionismo que dominaba la política comercial norteamericana. Como advirtió Romero, el proyecto aduanal panamericano era una quimera frente a la efervescencia proteccionista, así lo había constatado ante la imposibilidad de concretar el tratado de reciprocidad comercial entre los dos países, negociado desde 1883.⁸⁰

Pese al rechazo colectivo a la unión aduanera, la Conferencia adoptó una resolución apoyada por la mayoría: que los países americanos favorecieran precisamente tratados de reciprocidad, “en virtud de los cuales, cada una convenga en remover, o reducir, sus derechos de importación sobre algunos de los productos naturales ó manufacturados de uno ó más de los otros países, a cambio de que éstos le hagan concesiones semejantes y equivalentes”.⁸¹ Los

⁷⁷AHSRE, LE-131, Número 904. De Romero a Mariscal. Washington, 9 de agosto de 1888, f. 5.

⁷⁸ De Mariscal a Romero, “Congreso americano. Instrucciones”. México, 28 de septiembre de 1889 en MORALES, *Primera Conferencia Panamericana*, p. 232.

⁷⁹ Los discursos más severos fueron pronunciados por la delegación argentina. MORGENFELD, *Vecinos en Conflicto*, pp. 81-84 y *Actas de la Conferencia Internacional Americana*, pp. 293-334.

⁸⁰ “Si no se ha conseguido que este país apruebe el tratado de reciprocidad negociado con México desde 1883, que era el primer paso dado en ese camino, porque lo ha resistido un solo Estado de esta nación, ¿es de creer que se acepten medidas de mayor extensión y trascendencia, que afecten, en mayor escala, no solo al Estado de Luisiana, sino a otros varios de los que forman este país?”. AHSRE, LE-131, No. 904. De Romero a Mariscal. Washington, 9 de agosto de 1888.

⁸¹ *Actas de la Conferencia Internacional Americana*, p. 295.

delegados mexicanos respaldaron el dictamen, en tanto vieron en él un medio de presión para destrabar el acuerdo comercial con EE UU. Hay que subrayar que la posición defendida era a favor de establecer relaciones comerciales equitativas. El propio Romero propuso una iniciativa, aprobada por la Conferencia, para que las naciones del continente adoptaran una nomenclatura común para el cobro de derechos aduanales, con el fin de facilitar y agilizar el comercio.⁸²

En cuanto al arbitraje, la Cancillería se opuso a la propuesta de Blaine, tal como fue presentada originalmente. Para México, el arbitraje tenía que ser voluntario, de común acuerdo entre las partes, y los países en disputa debían elegir libremente al árbitro, sin que éste tuviera que estar forzosamente entre las naciones americanas; es decir, tener la posibilidad de considerar a Europa, ya que de lo contrario la ausencia de contrapesos efectivos beneficiaría a EE UU: “los haría árbitros de los destinos de las demás repúblicas de este continente”.⁸³ Había, además, una razón de fondo: el temor de que Guatemala recurriera al amago permanente del arbitraje forzoso —y por tanto a la interferencia estadounidense— en la siempre tirante relación bilateral.⁸⁴

El proyecto de Blaine abrió una amplia controversia, que orilló a los estadounidenses a explorar alternativas. Con el apoyo de otras delegaciones, entre ellas sintomáticamente la guatemalteca, se elaboró una nueva iniciativa en la que se flexibilizaron algunos aspectos —se abría la posibilidad de la participación de europeos en la mediación, por ejemplo—, pero se mantenía la aspiración de que el arbitraje fuera obligatorio y que el compromiso se formalizara en un tratado panamericano. Acorde con las instrucciones, México expresó su rechazo. No fue el único caso. De las 18 naciones representadas en Washington, la mitad se negó a suscribir el documento. Aunque EE UU intentó dar continuidad al proyecto, nunca se constituyó como tratado.⁸⁵

⁸² *Actas de la Conferencia Internacional Americana*, p. 174.

⁸³ “Instrucciones de la SRE a Matías Romero” citado en ARRIAGA, “México y los inicios”, p. 117.

⁸⁴ México había aceptado el arbitraje de EE UU en las disputas de límites con Guatemala unos años antes, pero la posibilidad de tener el amago permanente era una cuestión que iba en detrimento de los intereses nacionales. Sobre la compleja relación de México con Centroamérica, en particular con Guatemala: TOUSSAINT, “El triángulo fatal”, pp. 211-220.

⁸⁵ La iniciativa fue apoyada por Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, El Salvador y EE UU. Después de la Conferencia, Uruguay y Venezuela cambiaron su postura y se comprometieron a firmar el tratado, pero éste no materializó. Además de México, se opusieron Chile, Argentina Colombia, Costa Rica, Paraguay y Perú. José Martí reseñó con agudeza para *La Nación* de Buenos Aires los debates: MARTÍ, *Nuestra América*, pp. 109-124. La postura de México: *Actas de la Conferencia Internacional*, pp. 696-705.

El desenlace negativo de ambas propuestas marcó la tónica que dominó la Conferencia, cuya única resolución de relevancia fue la instauración de una oficina permanente, que representara a la Unión Internacional de la Repúblicas Americanas. Buena parte de los países latinoamericanos tenían otra lectura de los temas que debían ocupar la centralidad de la agenda panamericana. Así, por ejemplo, tras imponer el español como lengua dominante en los trabajos de las comisiones —después de que durante meses la prensa norteamericana especulara con la posibilidad de que el inglés se volviera el idioma oficial panamericano—⁸⁶, una coalición compuesta por Venezuela, Argentina y Ecuador incorporó la propuesta de adopción a nivel continental de la Doctrina Calvo, mediante la discusión de los derechos de los extranjeros.⁸⁷

En *El derecho internacional teórico y práctico de Europa y América*, publicado en 1868, el jurista argentino Calvo presentó los principios de la doctrina que llevaría su nombre, en síntesis: “los extranjeros no tienen por qué reclamar mayores derechos ni beneficio que aquellos que la legislación interna del país donde radican concede a los propios nacionales y deben conformarse con los remedios que proporciona la jurisdicción local.”⁸⁸ Durante el último cuarto del siglo XIX, se volvió constante la inclusión de la llamada Cláusula Calvo en contratos comerciales de países americanos de habla hispana, con el fin de recalcar la primacía de los tribunales nacionales y evitar la recurrencia a las reclamaciones diplomáticas.⁸⁹ Esta circunstancia da cuenta de la existencia de un imaginario jurídico común, respecto a la manera en la que se debían regular las relaciones internacionales, a partir de los derechos de los extranjeros.

Resulta revelador que uno de los estudios previos de Calvo, quien se desempeñó por varios años como ministro de Paraguay en París en donde convivió con otros intelectuales hispanoamericanos, fuera la *Colección completa de los tratados, convenciones, capitulaciones, armisticios y otros actos diplomáticos de todos los Estados de la América Latina*, que iniciaba en el periodo colonial y

⁸⁶ El asunto del idioma no fue menor. Romero señaló que una de las causas del fracaso de la Conferencia fue que los representantes estadounidenses no dominaran el español. MORALES, *Primera Conferencia*, pp. 70-107 y KAISER, “México en la Primera”, p. 76.

⁸⁷ *Actas de la Conferencia Internacional*, p.138. La propuesta fue presentada por Venezuela, pero contó inmediatamente con el respaldo de Argentina y Ecuador, que hicieron gestiones para introducir la temática, originalmente fuera de agenda.

⁸⁸ GÓMEZ, *México y la protección*, p. 48. La primera vez que se utilizó de manera expresa la Doctrina fue por el ministro mexicano Lafragua en una nota al embajador de EE UU en 1873. TAMBURINI, “Historia y destino”. Pani señala que la referencia a la igualdad civil también provocó que se sometiera a extranjeros a leyes vejatorias y confiscatorias durante el convulso siglo XIX. PANI, “Ciudadanos precarios”, pp. 638-640.

⁸⁹ Para un panorama amplio sobre el tema: SHEA, *The Calvo Clause*, pp. 62-123.

de la que publicó 11 volúmenes entre 1861 y 1867. Este bagaje, como ha destacado Marichal, convirtió a Calvo en uno de los internacionalistas más influyentes de su época y se vio reflejado en su obra *El derecho internacional*, en la que hay innumerables referencias a los tratados compilados con anterioridad.⁹⁰ Es decir, la llamada Doctrina Calvo tuvo una extraordinaria recepción en América Latina, precisamente porque era concordante con una tradición jurídica común y porque respondía a una realidad política compartida: las presiones de las potencias imperiales europeas, que reclamaban un trato preferencial para sus ciudadanos.

De acuerdo a un recuento chileno, desde la década de 1860 por lo menos una docena de países latinoamericanos incluyeron en tratados bilaterales los principios de la Doctrina.⁹¹ México no fue la excepción, toda vez que ideas similares habían sido expresadas desde fines de la década de 1830 por la diplomacia nacional.⁹² Durante la década de 1880 México incluyó los criterios jurídicos sistematizados por Calvo en tratados suscritos con Alemania, Francia, Italia y Ecuador. De hecho, el convenio con los alemanes sirvió de modelo para otros que promoverían naciones latinoamericanas en las décadas subsecuentes.⁹³

Los delegados mexicanos mantuvieron un perfil bajo en el debate sobre los derechos de los extranjeros, pero fue notoria su simpatía hacia la coalición. Romero tenía instrucciones de colaborar particularmente con los argentinos, cuya delegación era encabezada por dos futuros presidentes de la república: Manuel Quintana y Roque Sáenz Peña. Desde que se difundió la convocatoria, el gobierno de Buenos Aires —con una marcada política europeísta, gracias a sus fuertes vínculos económicos con Reino Unido—expresó su aversión hacia el panamericanismo.⁹⁴ Si bien, México tuvo una posición más pragmática, por ejemplo apoyó la instauración de la oficina permanente para las repúblicas americanas o coqueteó con la idea de la unión monetaria, la sintonía con Argentina fue plena en la necesidad de evitar dar herramientas que empoderaran a EE UU. Mexicanos y argentinos rechazaron los proyectos de

⁹⁰ MARICHAL, “El nacimiento de los estudios”, pp. 721-734.

⁹¹ El recuento está detallado en una iniciativa presentada por Chile en la II Conferencia Panamericana. Los países mencionados son Perú, Bolivia, Colombia, Argentina, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Venezuela, Ecuador y México. *Actas y documentos*, pp. 251-252.

⁹² En las reclamaciones de EE UU en 1839, el gobierno mexicano argumentó que los quejosos no habían acudido a los tribunales locales y que “los extranjeros no disfrutaban de privilegios que no tuvieran los nacionales mexicanos”. GÓMEZ, *México y la protección*, p. 90. En cuanto a la cláusula, su presencia fue notoria, por ejemplo, en los contratos sobre ferrocarriles: KUNTZ, *Empresa extranjera*, p. 47.

⁹³ Fue el caso de un tratado suscrito entre Chile y Bolivia en 1895. *Actas y documentos*, pp. 251-252.

⁹⁴ AHSRE, LE-131, No. 1039. De Romero a Mariscal. Washington, 1 de noviembre de 1889 y No. 1204. 12 de noviembre de 1888. Sobre el papel de Argentina: MORGENFELD, *Vecinos en Conflicto*, pp. 71-96.

unión aduanal, de arbitraje obligatorio y coincidieron en la pertinencia del tema referente a la Doctrina Calvo, fuera de la agenda original de Blaine.

La iniciativa presentada por Venezuela, en colaboración con Argentina y Ecuador, consistía simplemente en una resolución que recomendaba que se reconocieran los principios enunciados por Calvo; es decir, era un pronunciamiento sin efectos vinculantes. No obstante, fue combatida enérgicamente por los estadounidenses. Frente a frente estaban dos concepciones divergentes del derecho internacional. Mientras los hispanoamericanos reivindicaban la igualdad ante la ley de nacionales y extranjeros, que limitaba la esfera de acción para las reclamaciones diplomáticas, EE UU argumentaba que era obligación de los países proteger los intereses de sus ciudadanos, incluso fuera de su territorio: “si una bandera no es bastante fuerte para que el ciudadano se considere seguro bajo ella contra toda injusticia, será mejor que se repliegue.”⁹⁵ Tras un debate ríspido, la propuesta recibió 16 votos a favor, una abstención —de Haití—, y un sufragio en contra, el norteamericano.⁹⁶ El tema evidenció las diferencias profundas que existían sobre la manera en la que se concebía la conducción de las relaciones interamericanas.

Los magros resultados de la Conferencia y las crisis económicas de 1890 y 1893, que golpearon de manera importante al continente —la primera particularmente en América del Sur y la segunda en Norteamérica— disiparon el interés en una nueva convocatoria inmediata. Sin embargo, para México la reunión de Washington renovó el añejo objetivo de fortalecer sus relaciones latinoamericanas, sobre todo en el sur.⁹⁷ Hacia mediados de 1890 y principios de 1891, se envió una misión a Argentina y Brasil con el propósito de contar con representación permanente en sus capitales, después de décadas de ambivalencia en las interacciones con ambos.⁹⁸ Los vínculos económicos eran y seguirían siendo ínfimos, pero el acercamiento tenía un objetivo primordialmente político: tener presencia en una zona en la que EE UU comenzó

⁹⁵ *Actas de la Conferencia Internacional*, pp. 824-828.

⁹⁶ *Actas de la Conferencia Internacional*, p. 811. Para un análisis sobre los orígenes y el sentido de ambas concepciones jurídicas: FERNÁNDEZ, “La primera conferencia”.

⁹⁷ Desde la década de 1820, Lucas Alamán advirtió la necesidad de tener una presencia diplomática constante en el continente, pero ésta fue discreta durante la mayor parte del siglo XIX, sobre todo en el sur. Aunque se hicieron diversos intentos por establecer legaciones en Sudamérica, tradicionalmente la atención estuvo puesta en Centroamérica y en el Caribe. OLVERA, “¿Repúblicas hermanas?”, pp. 63-90.

⁹⁸ Desde la independencia hubo varios intentos que tuvieron poco éxito. En el caso de Brasil, el apoyo del gobierno imperial a Maximiliano distanció a ambos países. PALACIOS, *América del Sur*, pp. 105-120.

a poner una atención particular y en la que iniciaba una franca competencia con las potencias europeas.⁹⁹

El esfuerzo fue correspondido, toda vez que la necesidad estratégica de estrechar relaciones era recíproca. Como indicó en sus memorias el diplomático argentino Vicente Quesada: la instalación de una misión en México no fue un “...acto de mera cortesía, sino una medida de política internacional prudente y previsoras puesto que esta nación, la más avanzada en el norte de las de origen español, es limítrofe con la poderosa nación norteamericana, por cuya circunstancia debe dársele el prestigio moral de respeto y amistad...”.¹⁰⁰ Si bien, las crisis económicas dificultaron la permanencia de las misiones, el interés por mantener los vínculos se mantuvo y revitalizó al inicio del siglo XX.¹⁰¹

La posibilidad de una nueva Conferencia Panamericana no se volvió a barajar sino hacia finales de 1895 y principios de 1896, de cara a una coyuntura distinta. Ante la disputa entre Gran Bretaña y Venezuela por la Guyana, EE UU intervino desplegando la vieja bandera de la no injerencia europea en América, que dio forma en 1823 a la Doctrina Monroe. En el marco de la crisis, los gobiernos brasileño y norteamericano realizaron, por separado, sondeos sobre la posibilidad de celebrar una nueva reunión hemisférica. Mientras que el Departamento de Estado buscó respaldo a su política exterior, la posición de Brasil fue distinta: discutir acuerdos colectivos “a fin de que las naciones americanas no aparecieran en una posición de dependencia de los Estados Unidos”.¹⁰² Los intentos no tuvieron resultados.¹⁰³

Aunque en un inicio México se mostró reacio a pronunciarse sobre el conflicto por la Guyana, en abril de 1896, cuando la crisis ya estaba bajo control, el presidente Porfirio Díaz manifestó ante el Congreso el rechazo a las intervenciones europeas en América, pero también a que EE UU se asumiera como guardián del continente. La declaración dio forma a la que sería conocida como Doctrina Díaz, que en esencia sostiene que “...toda nación americana

⁹⁹ De acuerdo a Kuntz, las relaciones comerciales de México, no sólo con Brasil y Argentina, sino con Latinoamérica en general, eran simplemente ínfimas, en una tendencia que no sufriría modificaciones importantes hasta mediados de la década de 1910, cuando la exportación de crudo a Argentina permitió revertir momentáneamente y de manera breve la tendencia. KUNTZ, *El comercio exterior*, pp.145-155.

¹⁰⁰ QUESADA, *Recuerdos de mi vida*, pp. 6-7. Quesada encabezó la misión en México y en Washington.

¹⁰¹ PALACIOS-COVARRUBIAS, *América del Sur*, pp. 105-108 y PALACIOS, *Intimidades*, p. 74.

¹⁰² AHSRE, LE-135 (a). De Romero a Mariscal. Washington, 22 de diciembre de 1895, f. 139.

¹⁰³ Sobre las gestiones de Brasil: AHSRE, LE-135 (a). De Romero a Mariscal. Washington, 22 de diciembre de 1895, ff. 139-142. Sobre las de EE UU: CORZO, *La política exterior mexicana*, p. 35-36.

tendría que proclamar los mismos principios y asumir las mismas responsabilidades que Estados Unidos en un plano de igualdad”.¹⁰⁴

Como explica Corzo, la declaración de Díaz estuvo vinculada directamente, también, con el proceso revolucionario que vivía Cuba y en el que los norteamericanos buscaban influir: “la postura del gobierno porfirista apuntaba a poner un dique a la influencia hegemónica de Estados Unidos”.¹⁰⁵ Aunque oficialmente México era neutral frente a la cuestión cubana, preocupaba que los estadounidenses se hicieran del control de la isla. De ahí que la administración de Díaz se inclinara hacia España y que tolerara los rumores sobre la posibilidad de que Cuba pudiera anexionarse al territorio mexicano.¹⁰⁶

A la par de la declaración, la SRE exploró posibilidades para que México asumiera un rol más activo en la política interamericana. Así, vio con interés una iniciativa del gobierno ecuatoriano de Eloy Alfaro, que en ese 1896 buscó, también, que se convocara la II Conferencia Internacional Americana. La propuesta era que la reunión tuviera una meta específica: dar pasos para “formar un derecho público americano”.¹⁰⁷ La vecindad con EE UU, la estabilidad interna y que no tuviera conflictos en el continente, hacían a México atractivo para otras naciones, que creían que podía fungir como interlocutor entre el norte y el sur del hemisferio. Ecuador sugirió como sede Ciudad de México y solicitó el apoyo de Porfirio Díaz.

A través de Romero, la Cancillería inquirió de manera discreta entre los ministros acreditados en Washington cuál era la disposición de las repúblicas americanas. En un inicio parecía que había un ambiente favorable, pero el espejismo pronto se disipó. Además de México y Ecuador, solamente los cinco países de Centroamérica y Santo Domingo confirmaron su asistencia. Sin EE UU y las naciones sudamericanas, el fracaso del encuentro fue inevitable; no obstante, sentó un precedente sobre uno de los temas que dominarían los debates del periodo de entreguerras: la definición de un orden jurídico común, que estableciera, entre otras cosas, derechos y obligaciones a los Estados. No es extraño, así, que uno de los

¹⁰⁴ RIGUZZI Y DE LOS RÍOS, *¿Destino no manifesto?*, p. 121. Para un análisis detallado de la postura de México frente al tema de la Guyana y la Doctrina Monroe: MUÑOZ, “Razones de decoro”, pp. 226-251.

¹⁰⁵ CORZO, *La política exterior*, p. 43.

¹⁰⁶ México prefería una Cuba como provincia autónoma de España o como un estado de la federación mexicana, antes que bajo el control de EE UU, ya fuera como protectorado o como estado anexo. ROJAS, “La política mexicana” y *Cuba Mexicana*.

¹⁰⁷ ESTRADA, *La Doctrina Monroe*, p. 16. La propuesta era retomar y ampliar los trabajos del Congreso Sudamericano de Derecho, celebrado en Montevideo en 1888. Al mismo tiempo, Ecuador vivía un proceso revolucionario, por lo que la iniciativa tenía la clara intención de legitimar al gobierno liberal de Alfaro en la escena internacional; Alfaro no sería nombrado formalmente presidente constitucional hasta 1897.

hombres fuertes de la diplomacia mexicana en las décadas de 1920 y 1930, Genaro Estrada, dedicara un libro a estudiar la fallida conferencia de 1896.¹⁰⁸

En ese mismo año, Matías Romero encabezó a un grupo de diplomáticos acreditados ante Washington con un propósito común: demandar la transformación del órgano permanente creado tras la Conferencia de 1889-1890, la llamada Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas (OCRA). Al tratarse de una institución multilateral, su sostenimiento era a partir de cuotas proporcionales, de acuerdo al tamaño de la población de cada país miembro. Pese a ello, América Latina no tenía representación, y la administración estaba bajo la tutela del secretario de Estado, que nombraba unilateralmente al director y a todos los empleados. Los inconformes subrayaron que esto convertía a la oficina en una extensión del Departamento de Estado.¹⁰⁹

Los ministros latinoamericanos advirtieron que sus gobiernos estudiaban la posibilidad de abandonar la organización y difundieron en la prensa norteamericana que el año previo, además de EE UU, solamente dos países —Honduras y Venezuela—, cumplieron puntualmente con el pago de cuotas, lo que hacía patente el descontento del resto ante la forma en la que operaba la OCRA.¹¹⁰ La estrategia llevaba el sello de Romero: recurrir a la presión de la opinión pública era un arma que había ido perfeccionado y que emplearían sus sucesores en la representación mexicana en Washington D.C.¹¹¹

Hasta ese momento, las tareas de la OCRA consistían en recolectar información de interés económico sobre el continente: directorios comerciales; legislación aduanal y fiscal; estudios sobre recursos naturales; mapas, y estadísticas de todo tipo, entre otros. La difusión se realizaba a través de un boletín mensual y de los populares *Manuales de las Repúblicas Americanas* (*Handbooks*). Aunque los materiales se publicaban en inglés, francés, español y portugués, sus objetivos se vincularon al expansionismo económico de EE UU. Como reconoció uno de sus primeros directores, la finalidad de la oficina era identificar áreas de oportunidad que favorecieran a comerciantes e inversionistas estadounidenses, así como mostrar a los latinoamericanos las ventajas de asociarse al gigante norteamericano.¹¹²

¹⁰⁸ ESTRADA, *La Doctrina Monroe*.

¹⁰⁹ *International Union of American Republics 1901*, p.16-17; “No withdrawals from the Bureau”, *The New York Times*, 23 de febrero de 1896.

¹¹⁰ “Many members of the International Association have failed to pay their proper dues”, *The New York Times*, 14 de febrero de 1896.

¹¹¹ LAJOUS, *La política exterior del porfiriato*, pp. 18-26.

¹¹² El director en cuestión era William C. Fox. *International Union of American Republics 1906*, p.12.

La labor editorial de la OCRA era de relevancia para una potencia emergente necesitada de mercados, tanto para colocar su excedente manufacturero y de capital, como para obtener materias primas en condiciones preferenciales, precisamente en momentos en los que se vivía un proceso de globalización.¹¹³ De acuerdo al neo-institucionalismo, los procesos de transmisión de información son “una variable crucial en el desempeño de una economía”: determinan elecciones y expectativas de los agentes que participan en la misma.¹¹⁴ Tan sólo en su primer año de vida, la oficina recibió más de 70 mil solicitudes del boletín mensual, y durante la primera década editó casi 100 libros.¹¹⁵

Salvatore ha destacado que la OCRA y sus sucesoras, la Oficina de las Repúblicas Americanas y la Unión Panamericana: “fueron pioneras en la tarea de crear una ‘industria de información’”¹¹⁶ que nutrió los engranajes de una “maquinaria representacional”, sobre la que se erigieron los discursos que dieron sentido a la proyección de EE UU como imperio informal. Este conjunto de representaciones, sostiene, incorporaron a Latinoamérica — particularmente a América del Sur— como espacio *conquistable* en términos económicos, pero también ideológicos y culturales.¹¹⁷

Si bien, la propuesta es sugerente, Salvatore contempla a la OCRA exclusivamente desde una perspectiva estadounidense. De entrada, al ser proveedores de la información, los latinoamericanos tuvieron un papel activo. Fue el caso de México. El régimen de Díaz se involucró, desde el inicio, tanto en el boletín mensual, como en los diversos manuales sobre el país. No solo participó facilitando materiales, sino además directamente en la redacción de los

¹¹³ Las publicaciones de la OCRA no eran el único medio de información económica sobre Latinoamérica en EE UU, pero su carácter de organismo internacional le daba mayor acceso a fuentes y recursos. En el boletín mensual colaboraban funcionarios, diplomáticos e intelectuales latinoamericanos, que brindaban datos de primera mano sobre cada uno de sus países, y su financiamiento era gubernamental. Esta situación llegó a provocar, incluso, un enfrentamiento durante sus primeros años con publicaciones como *The Journal of Commerce* o *The Journalistic*, que consideraban al boletín mensual de la OCRA una competencia desleal, ya que además de recibir subvenciones, comenzó a rivalizar por publicidad privada. VIVIAN, “The Commercial Bureau of American Republics”, pp. 556-564.

¹¹⁴ AYALA, *Instituciones y Economía*, p.124.

¹¹⁵ *International Union of American Republics 1901*, 12-19 y 33-37. Los datos eran obtenidos de los gobiernos latinoamericanos, de los distintos departamentos de la administración estadounidense y de una amplia base de publicaciones periódicas de América y Europa, que superaba los mil 700 títulos. Con el objetivo de resguardar todos estos documentos, fue que se impulsó la creación de la Biblioteca Colón, que se incorporaría a la Unión Panamericana y que sigue funcionando hoy en día.

¹¹⁶ SALVATORE, *Imágenes de un imperio*, p. 63.

¹¹⁷ SALVATORE, *Imágenes*, pp. 25-34; 143-166 y 177-178. Sostiene que gracias a la información recopilada y difundida por la OCRA, junto a la de un sinnúmero de agentes e intermediarios culturales —viajeros, diplomáticos, expedicionarios científicos, etcétera— se pudo generar un discurso, en realidad una serie de discursos coincidentes entre sí, que dotarían de lógica la hegemonía continental norteamericana y la subordinación de Latinoamérica, región que era vista como atrapada en una lastimosa minoría de edad, a consecuencia de una suma de factores: raciales, culturales, geográficos, materiales, etcétera.

textos, en tanto visualizó en la OCRA un escaparate que permitía presentar a México como una nación moderna, estable y con capacidad suficiente de garantizar las inversiones que en ella se depositaran; es decir, proyectar el país con el que soñaba el Porfiriato. En este sentido, la maquinaria representacional de la que habla Salvatore se construyó, también, a partir de las aspiraciones de los propios gobiernos de América Latina.¹¹⁸

No es extraño, entonces, el reclamo de los ministros por tener mayor influencia en la OCRA. La presión arrojó resultados inmediatos. EE UU aceptó que se hiciera algunos cambios. Se creó un Comité Ejecutivo, conformado de manera rotativa por cuatro latinoamericanos que, además de supervisar las actividades de la oficina, tenía la facultad de aprobar los informes y presupuestos presentados por el director. Aunque este Comité, que se reunía nueve veces al año, quedó bajo la presidencia del secretario de Estado, resultó relevante en una época en la que ninguna de las representaciones latinoamericanas en Washington tenía rango de embajada, privilegio reservado hasta entonces a naciones europeas. El Comité permitió interactuar periódicamente a los diplomáticos de América Latina entre ellos y con el encargado de la política exterior de la potencia continental.

A partir del episodio, México trazó una directriz que guiaría su postura frente al órgano panamericano: buscar condiciones de equidad y ampliar las funciones del mismo. A diferencia, por ejemplo de Argentina, que tuvo una posición adversa a la OCRA —suspendió el pago de sus cuotas en varias ocasiones e incluso anunció más de una vez el abandono definitivo—, para el gobierno mexicano fue importante tener una presencia constante. Salvo el amago de 1896, cubrió sus cuotas y fungió como uno de los miembros más activos. Esta forma de actuar se apegó a la Doctrina Díaz: las políticas de carácter continental debían ser una responsabilidad compartida y no estar supeditadas a la unilateralidad norteamericana.

1.1.2 La crisis de 1898 y la Conferencia de México.

El creciente intervencionismo norteamericano en Centroamérica y el Caribe, a partir de la Guerra Hispano-Americana de 1898, con la que EE UU expulsó a España del continente —al arrebatarle Puerto Rico y establecer un protectorado sobre Cuba—, reavivó los esfuerzos por convocar una nueva Conferencia Panamericana. Fue el gobierno estadounidense el que

¹¹⁸ Guardando las distancias, se podría trazar un paralelismo con el rol que desempeñaron las Exposiciones Universales, siguiendo las líneas propuestas por Tenorio. Si bien es un trabajo que trasciende los objetivos de la presente tesis, el “representado” que se presenta tal como quiere ser representado, es una cuestión que no se debe perder de vista. Al respecto: TENORIO, *Artilugio de la nación*.

recondujo las gestiones. El presidente William McKinley (1897-1901) era consciente del malestar y la preocupación que reinaban en América Latina. Por ejemplo, a finales de 1899, agobiada por la crisis en la región de Panamá, Colombia intentó convocar —con el apoyo de México— una reunión en la que participaran exclusivamente países latinoamericanos.¹¹⁹ La propuesta no logró su cometido, pero para los estadounidenses se volvió urgente revitalizar sus relaciones continentales, de manera particular con las naciones de América del Sur, en donde Europa tenía gran influencia política y económica.¹²⁰

El impulso no solo vino de una preocupación originada en el exterior. Dentro de EE UU diversos sectores manifestaban su temor a transformarse en una potencia imperial, no distinguible de sus rivales europeos. Para utilizar los términos de Raymond Aaron, el país del norte enfrentaba y padecía el dilema de ser una “República Imperial”.¹²¹ La contradicción es fundamental para entender, me parece, los derroteros que siguió la historia del panamericanismo en las décadas siguientes. Más allá de la auto-percepción que pudieran tener ciertos sectores de una supuesta superioridad frente a los latinoamericanos, y que por tanto legitimaba su tutela —“superioridad” anclada en concepciones culturales, morales, raciales, etcétera—,¹²² lo cierto es que para la cultura política estadounidense era imperante marcar un distanciamiento claro frente a la manera en la que se conducía el imperialismo europeo.

Como apunta Bender, era un tema de profunda controversia que se abandonaran por completo los principios republicanos que daban sentido a su origen como nación, de ahí que el “estilo estadounidense de imperio llegó a presentarse como anti-imperialista”.¹²³ Era una concepción del mundo, planteada desde tiempos de Jefferson, en la que en tanto nación única y a la vez potencial modelo universal, EE UU solamente estaría seguro “en un mundo republicano, un mundo que se les pareciera.”¹²⁴ Como veremos, Wilson tenía en mente estos

¹¹⁹ PALACIOS-COVARRUBIAS, *América del Sur*, pp. 119-123.

¹²⁰ Como apuntó un editorialista neoyorkino: “...otra Conferencia Pan-Americana servirá mucho para destruir las ideas exageradas que prevalecen entre el partido clerical de algunos de los países latino-americanos sobre el deseo de los Estados Unidos de extender su influencia sobre estos países, pero que esto no se intentará por la fuerza mientras los derechos de los ciudadanos americanos sean respetados...”, AHSRE, LE-136, De Consulado en Nueva York a Relaciones Exteriores. Nueva York, 10 de febrero de 1900, ff. 5-6.

¹²¹ El texto de Aaron se refiere a un contexto completamente diferente: el de la Guerra Fría. Tomamos simplemente el título porque nos parece sugerente. EE UU vivió de manera permanente —sobre todo entre 1890 y 1914— la tensión de distinguirse de sus rivales europeos, en tanto república, y no adoptar las formas de un imperio neocolonial.

¹²² Algunos trabajos recientes abordan la manera en la que se construyó la idea de superioridad desde diferentes ámbitos: KRAMER, *The Blood of Government* y el citado SALVATORE, *Imágenes de un Imperio*. Un clásico sobre el racismo en el pensamiento político de Roosevelt: DYER, *Theodore Roosevelt*.

¹²³ BENDER, *Historia de los Estados Unidos*, pp. 246.

¹²⁴ BENDER, *Historia de los Estados Unidos*, p. 247.

preceptos cuando proyectó la Sociedad de Naciones. No se trataba, sin embargo, de que EE UU repudiara su papel de potencia dominante, sino de que pudiera sentarse en la misma mesa que las demás naciones, pero ocupando la cabecera.

La arena panamericana, bajo el paraguas del entendimiento multilateral, ofrecían una oportunidad política doble para el gobierno estadounidense: aliviar las tensiones con los países latinoamericanos y relajar las controversias que existían en la opinión pública interna. Así, tras más de una década de pausa, McKinley se inclinó por revitalizar el funcionamiento de la Unión Internacional de Repúblicas Americanas (UIRA), asesorado por su vicepresidente Theodore Roosevelt y un grupo de experimentados diplomáticos, entre los que destacaban William I. Buchanan, ex ministro en Argentina, y John Barret, ex ministro en Siam y antiguo comisionado especial en el Sudeste Asiático y Oceanía. Aún con todas sus limitantes, la UIRA era lo más cercano a un modelo de comunidad de naciones, que empatara con los valores de la cultura política estadounidense.

A propuesta y petición expresa de EE UU, el gobierno de Porfirio Díaz se postuló para organizar la II Conferencia Internacional Americana. La solicitud reflejó el fortalecimiento de la relación bilateral, pero también el reconocimiento implícito de México como potencial puente hacia Latinoamérica.¹²⁵ Desde el encuentro continental de Washington, Blaine visualizó que Brasil y México podían fungir como importantes aliados para el panamericanismo, que contrarrestaran la oposición argentina. Abiertamente llegó a exponer ante Romero que brasileños, mexicanos y estadounidenses podrían integrar y consolidar “...una especie de tribunal que dirimiese las cuestiones entre las demás naciones americanas, e impedir así las guerras...”.¹²⁶ La idea fue retomada en la primera década del siglo XX por Roosevelt, que ocupó la presidencia en 1901, tras el asesinato de McKinley.

La propuesta de que la capital mexicana fungiera como sede de la Conferencia fue aprobada por los ministros latinoamericanos acreditados en Washington D.C, en su calidad de representantes de los países miembros de la UIRA. La opción mexicana pasó por encima de Buenos Aires, que también se postuló. Los ministros diseñaron, además, el programa que se dividió en tres grandes rubros: *a)* la discusión de iniciativas para la resolución de conflictos y controversias, *b)* la presentación de proyectos para facilitar la interacción económica en el

¹²⁵ AHSRE, LE-136, De Azpiroz a Mariscal. Washington, 10 de febrero de 1900.

¹²⁶ AHSRE, LE-131, N° 357. De Romero a Mariscal. Washington, 28 de marzo de 1889.

hemisferio, incluida la adopción de políticas públicas comunes, y c) la reorganización del órgano permanente.¹²⁷

Más allá de los objetivos de EE UU, para México organizar la Conferencia tuvo una relevancia particular en dos sentidos. En primer lugar, representó la posibilidad de ponerse en contacto colectivo, en su carácter de convocante, con países de Centro y Sudamérica, por primera vez desde el Congreso de Tacubaya de 1826. Para el gobierno de Porfirio Díaz fue una oportunidad de promoverse a nivel internacional como un régimen estable económica y políticamente, pero también como la cabeza de una ascendente potencia media, con capacidad de convocatoria. Pese a las resistencias que enfrentó en diversas naciones, particularmente en Chile, la diplomacia mexicana logró reunir a las 18 repúblicas americanas, incluida Santo Domingo, que no asistió al primer encuentro.¹²⁸

En segundo lugar, la posibilidad de darle centralidad a una temática que respondía a intereses propios: la adopción del arbitraje forzoso como mecanismo para solucionar los diferendos entre países americanos. La postura significó un cambio radical de la asumida en Washington 1889, ¿cuál fue la razón? Un nuevo contexto internacional. México participó en 1899 en la I Conferencia de Paz de La Haya, en la que se acordó el establecimiento de una Corte Permanente de Arbitraje. A dicho encuentro concurrió solamente otro país del continente, EE UU, lo que motivó que entre los objetivos estuviera promover que América Latina se adhiriera a los tratados de La Haya. Estos, sin embargo, establecían que el arbitraje sería de carácter voluntario, por lo que la propuesta mexicana fue más allá.¹²⁹

La delegación —conformada por un grupo de juristas y diplomáticos, entre los que destacaron Francisco León de la Barra, Joaquín D. Casasús, Pablo Macedo y José López-Portillo y Rojas—,¹³⁰ elaboró una iniciativa que descansó en dos puntos: la obligatoriedad del arbitraje en casos de conflictos entre Estados americanos y la organización de una Corte Permanente continental. Tenía, asimismo, una previsión importante: los países que se adhirieran a los convenios de La Haya podían solicitar la conformación de un tribunal de

¹²⁷ “Carta del Ministro de Relaciones Exteriores de México dirigida a los Ministros plenipotenciarios de las Repúblicas de las Américas Septentrional, Central y Meridional. México, agosto 15 de 1900” en http://biblio2.colmex.mx/coinam/coinam_1889_1936/base2.htm

¹²⁸ Erróneamente se ha señalado que Brasil no acudió. En realidad estuvo representado, pero el presidente de la delegación —José Hygino Duarte Pereira— falleció durante los trabajos. *Actas y documentos de la Segunda Conferencia*, pp. II y 256-259.

¹²⁹ Sobre la participación de México en La Haya: QUIRÓZ, *Los inicios de una política*, pp. 51-96,

¹³⁰ Participaron, también como plenipotenciarios, Emilio Pardo Jr., Alfredo Chavero, Manuel Sánchez Mármol y Rosendo Pineda. Presidió la delegación el legislador Genaro Raigosa. Como secretarios se nombró a Fernando Duret y José F. Godoy. El canciller Ignacio Mariscal fue presidente honorario de la Conferencia.

arbitramiento, en el que participaran tanto miembros de la Corte americana, como de la de La Haya; es decir, podían incluir representantes de potencias europeas.¹³¹ El proyecto empataba, así, con los objetivos de la política exterior de equilibrios, en tanto planteaba un mecanismo defensivo frente a EE UU y otras potencias, y evitaba que el gobierno norteamericano se asumiera como juez único en el continente.

La iniciativa mexicana generó fuertes resistencias. La delegación estadounidense se opuso abiertamente. Los norteamericanos estaban adheridos a los tratados de La Haya, y por tanto aceptaban el arbitraje voluntario, pero rechazaron que se quisiera imponer como una vía obligatoria. La mayor ofensiva, sin embargo, provino de Chile, que temía que Perú y Bolivia buscaran aprovechar el tema para discutir las disputas territoriales que se venían arrastrando desde la Guerra del Pacífico (1879-1883). Previamente, los chilenos amagaron, incluso, con no asistir a la Conferencia y durante la misma desplegaron una vigorosa embestida diplomática en contra del proyecto. Finalmente, solo nueve países aprobaron el tratado propuesto por México y de éstos solo seis lo ratificaron.¹³²

Otro asunto controversial en el que se involucró activamente la delegación mexicana fue el debate sobre los derechos de extranjería. Se presentaron dos iniciativas, una elaborada por Chile y otra por un colectivo de 8 representaciones: El Salvador, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Colombia, Honduras y Venezuela.¹³³ Ambas propuestas perseguían, en esencia, lo mismo: el reconocimiento como parte del Derecho Internacional de los principios contenidos en la Doctrina Calvo —la igualdad de nacionales y extranjeros ante la ley y que todas las controversias que involucraran a extranjeros tendrían que ser sometidas ante los tribunales nacionales—, de ahí que se fusionaran en un solo proyecto de convención. México apoyó activamente la proposición, que era coincidente con la legislación nacional y con los tratados internacionales suscritos.¹³⁴

Parecía que se retomaba la polémica de la Conferencia Panamericana de Washington, justo en donde se había dejado. Se entreabría la puerta para que se discutieran los argumentos que legitimaban la intervención de un Estado en otro, en este caso vía las reclamaciones

¹³¹ *Actas y documentos de la Segunda Conferencia*, pp. 617-639.

¹³² Argentina, Bolivia, Santo Domingo, Guatemala, El Salvador, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Sobre la oposición chilena: PALACIOS-COVARRUBIAS, *América del Sur*, pp. 134-138 y PÉREZ, *La política exterior*, pp. 33-38.

¹³³ Los proyectos se pueden consultar, respectivamente, en *Actas y documentos*, pp. 227-235 y 251-256.

¹³⁴ En la exposición de motivos del proyecto chileno se presentó un recuento de 16 tratados bilaterales suscritos por países americanos desde 1863 en los que se reconocían los principios de la Doctrina Calvo; en 6 de ellos México era uno de los signatarios. *Actas y documentos*, pp. 251-252 y 541-570.

diplomáticas. No obstante, la delegación estadounidense optó esta vez por la prudencia; anunció tempranamente que se eximía del debate y que se abstenía de emitir voto alguno.¹³⁵ La Convención fue signada por las 15 naciones latinoamericanas presentes, lo que evidenció nuevamente que compartían nociones jurídicas similares entre ellas, pero la negativa de EE UU por participar le quitó fuerza a sus alcances. Solamente seis países ratificarían el tratado: Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Honduras.¹³⁶

La imposibilidad de llegar a un consenso en el tema del arbitraje y la negativa estadounidense a debatir el tema del intervencionismo son un reflejo del panorama general de la Conferencia. Si bien, se firmaron nueve convenciones que contemplaban acuerdos para establecer criterios comunes en cuestiones como propiedad intelectual, registro de patentes, extradición y la convocatoria de una Convención Sanitaria, el nivel promedio de ratificación fue sumamente bajo: de menos del 30 %. Es decir, para la mayoría de los participantes los acuerdos no tuvieron trascendencia. Jugaron en contra la debilidad del órgano permanente de la UIRA, que impedía dar continuidad a los convenios y establecer un rumbo para la adopción de políticas comunes; el recelo de buena parte de las naciones de América del Sur, encabezadas por Argentina, por involucrarse en proyectos que pudieran afectar sus relaciones con Europa, y la cautela de EE UU por evitar controversias.

La posición que asumió el gobierno estadounidense en México fue mucho más moderada y gradualista que en Washington. Aunque continuó apostando por la integración económica, propuestas ambiciosas como una unión aduanal o la adopción de una moneda común, no fueron planteadas. En cambio, se reactivaron los esfuerzos para la formación de un comité encargado de definir el trazo del ferrocarril panamericano y otro para la instauración de un banco continental. En ambos casos debían participar representantes latinoamericanos, con la clara intención de promover los proyectos como resultado de la cooperación multilateral y no como una imposición. Las dos iniciativas fueron aprobadas como resoluciones, sin embargo, los comités no dieron frutos más allá del papel.

¹³⁵ Algunos estudiosos han calificado de “ingenuos” a los latinoamericanos, ya que si bien aprobaron el dictamen en cuestión, en esa misma conferencia aprobaron un Tratado sobre Reclamaciones por Perjuicios y Daños Pecuniarios. La lectura es errónea. De hecho, este último documento se discutió en la misma sesión que se abordó el tema de extranjería. El Tratado abría la posibilidad de que se realizaran reclamaciones, pero en el entendido de que estas serían presentadas ante un Tribunal Internacional, una vez agotadas las instancias nacionales y solamente en casos en donde lo reclamado superara los 10 mil pesos-plata, una mediana fortuna para la época. Sobre la discusión véase: *Actas y documentos*, pp. 569-575.

¹³⁶ El delegado de Brasil falleció y el de Venezuela se retiró antes de concluir la Conferencia. Al proyecto que surgió de la fusión entre la iniciativa colectiva y la chilena se incorporaron tópicos propuestos de último momento por Argentina, lo que generó una interesante polémica respecto a los ciudadanos naturalizados.

El logro más significativo de la Conferencia fue la continuidad en los esfuerzos por dotar de mayor equidad al órgano permanente, que arrojaron una serie de cambios, aunque reducidos por la oposición de EE UU. El Comité Ejecutivo se transformó en un Consejo Directivo, que amplió la participación a todos los ministros latinoamericanos en las nueve reuniones mensuales. Asimismo, se eliminó el término “Económica” de la OCRA, que se convirtió en Oficina de las Repúblicas Americanas (ORA). De este modo, se estableció que su función no debía limitarse a difundir información económica, sino a fomentar políticas generales de cooperación continental. Si bien, la presidencia del Consejo siguió depositada en el secretario de Estado y la participación de los latinoamericanos quedó restringida a que estuvieran acreditados ante Washington —es decir, a que sus gobiernos fueran reconocidos por EE UU—, parecía que se abría el camino de una transformación gradual.

Aún con todos los contratiempos, para México resultó positiva la organización y participación en la reunión hemisférica. Por una parte, significó una experiencia provechosa para la profesionalización de la Cancillería encabezada por Mariscal. Los diplomáticos mexicanos tuvieron la oportunidad de desarrollar estrategias de política multilateral, aprendizaje que les serviría para la participación en otros foros, como las Conferencias Centroamericanas y la Conferencia de La Haya de 1907. Por la otra, el encuentro permitió fortalecer relaciones con EE UU, pero recalcando la autonomía mexicana. Pese a que el vecino se negó a aceptar el tratado de arbitraje forzoso, la presión ejercida tuvo un resultado concreto: a semanas de que concluyera el encuentro panamericano, el gobierno estadounidense aceptó que una vieja controversia bilateral, el caso del Fondo Piadoso de las Californias, fuera llevado ante la Corte de La Haya.¹³⁷

1.1.3 Panamericanismo imperial. 1902-1910.

Los años que separaron la II de la III Conferencia Panamericana atestiguaron la consolidación de la hegemonía estadounidense sobre Centroamérica y el Caribe. Tres acciones marcaron el interés geopolítico del gobierno de Roosevelt (1901-1909) en la zona: impulsó la independencia de Panamá, con miras a hacerse del control del futuro Canal; formalizó un protectorado en la naciente república de Cuba, al incorporar la Enmienda Platt a la primera constitución, con lo

¹³⁷ El conflicto, que tenía que ver con la administración de fondos religiosos de esa región, se venía arrastrando desde la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo, con el que se le arrebató a México la mitad de su territorio. Aunque el dictamen final no benefició al gobierno de Díaz, sí fue un precedente importante para la solución de diferendos en la relación bilateral. Véase: VELÁZQUEZ, *El Fondo Piadoso*.

que garantizó la posibilidad de intervenir política y militarmente en la isla; finalmente, enunció en diciembre de 1904 el llamado Corolario Roosevelt, mediante el cual se auto-asignó el papel de policía del continente.

Por medio de este instrumento, que daría forma a la conocida como política de “El Gran Garrote”, EE UU repudió las intervenciones europeas, pero se otorgó el derecho de incursionar a su antojo en otras naciones americanas, bajo el argumento de imponer el orden, en caso de que éstas no cumplieran con sus obligaciones económicas.¹³⁸ Discursivamente el Corolario fue presentado como una adhesión que actualizaba la Doctrina Monroe, pero como explica Lafeber, en realidad modificó el sentido original de la misma: “In 1823 it had been created to protect Latin American revolutionaries against foreign intervention; in 1905, he redefined it to protect U.S. interventionism against Latin American revolutionaries”.¹³⁹

¿Cuál fue el impacto de ésta reconfiguración de la política exterior norteamericana en las dinámicas de la UIRA? Nuevamente los objetivos estadounidenses apuntaron a buscar la legitimación en el ámbito panamericano. Lejos de asumir que sus pasos los encaminaban irremediablemente a consolidarse como un imperio informal, Roosevelt y su secretario de Estado, Elihu Root, intentaron proyectar una idea distinta: que su política exterior era acorde a la visión republicana de una comunidad de naciones, en la que solo se podían exigir derechos si se cumplían obligaciones; en ese sentido, los países más poderosos tenían el deber de guiar a los más débiles. Para los estadounidenses, Argentina, Brasil Chile y México eran suficientemente avanzados como para necesitar tutelaje, por lo que esperaban encontrar en ellos respaldo.¹⁴⁰

Root y Roosevelt pretendieron que el Corolario fuera aceptado como una política internacional de las Américas en la Conferencia de Río de Janeiro de 1906. Para ello, antes de que se definiera el programa de la reunión, sondearon la posibilidad de que se hiciera una declaración conjunta, impulsada por los países latinoamericanos de mayor tamaño, a favor de la “renovada” Doctrina Monroe. La propuesta no generó entusiasmo alguno, por lo que recurrieron a un plan B: garantizar, mediante una estrategia de contención, que el encuentro se

¹³⁸ Sus principios originalmente fueron expuestos meses antes por Root, pero tradicionalmente se indica que el Corolario fue enunciado por Roosevelt en diciembre de 1904.

¹³⁹ LAFEBER, *The American search*, pp. 199-200.

¹⁴⁰ CORZO, *La Política exterior mexicana*, p. 51-59 y 66-83. Roosevelt llegó a sugerir que México realizara una política expansiva en Centroamérica y el Caribe, anexándose varios países, con el fin generar estabilidad en la región y garantizar el funcionamiento del futuro Canal de Panamá.

celebrara sin contratiempos ni recriminaciones.¹⁴¹ El silencio, en este caso la no-protesta, es también una poderosa forma de legitimación.

El Departamento de Estado planeó cuidadosamente cada uno de los pasos rumbo al encuentro en Brasil. El principal objetivo consistió en evitar que en los debates se incluyera la discusión de la adopción a nivel continental de la Doctrina Drago. Promovida por el ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Luis M. Drago, establecía que una intervención armada de un país sobre otro no se podría realizar bajo la justificación de cobrar deudas públicas. Era obvio que se contraponía con la política exterior que EE UU desplegaba en el Caribe y Centroamérica.¹⁴² Root propuso a los miembros del Consejo Directivo de la UP que la Doctrina Drago fuera presentada como una iniciativa a discutirse en la II Conferencia de La Haya, a celebrarse en 1907, y no como un tratado a suscribirse en Río de Janeiro. El pretexto era que se trataba de una problemática universal, que trascendía a las Américas. En realidad, era una forma de evitar que el debate se centrara exclusivamente en la política exterior estadounidense; en La Haya participarían las potencias imperiales europeas, que compartían criterios similares a los de los norteamericanos.

Asimismo, Root anunció que asistiría personalmente a la Conferencia de Río, como parte de una gira por Sudamérica. De este modo, buscó dejar en claro que el Corolario Roosevelt era efectivo solo en las pequeñas naciones al norte de Panamá. Finalmente, por indicaciones suyas, la delegación norteamericana apoyó una iniciativa que proponía una reunión de jurisconsultos que discutiera proyectos de codificación del derecho internacional público y privado; así, intentaba dar respuesta a las inquietudes expresadas por los

¹⁴¹ Pese a que Brasil se enfilaba a convertirse en uno de los principales aliados de EE UU, existían divergencias relevantes entre los diplomáticos más influyentes sobre la postura a asumir frente al panamericanismo estadounidense. HENRICH, “La III Conferencia Panamericana”, pp. 90-101.

¹⁴² La declaración que dio forma a la Doctrina se verificó en diciembre de 1902. Fue una protesta ante el bloqueo de Inglaterra, Alemania e Italia a los puertos de Venezuela, en represalia por la suspensión de pagos. Lejos de responder a un acto de solidaridad, la postura asumida por Argentina estuvo definida a partir de sus intereses nacionales: el propósito era sentar un precedente para evitar que, en su calidad de país deudor, eventualmente pudiera ser víctima de una agresión similar. Es decir, no buscó en su origen confrontar al gobierno norteamericano, sino todo lo contrario. Como expone Morgenfeld, la manifestación argentina se dirigió a EE UU, con el propósito de solicitar que hiciera valer los principios de la Doctrina Monroe y se pronunciara en contra de la intervención europea. Aunque EE UU terminaría mediando en el conflicto venezolano, su posición fue que la protección de la Doctrina Monroe solo era efectiva en caso de que la incursión extra-continental contemplara adquisición territorial, pero no si era motivada como reprimenda por faltar a las obligaciones económicas. Esta idea sería replanteada con la enunciación del Corolario a finales de 1904, con la que los estadounidenses se autoproclamaron “gendarmes” del continente. Drago fue ministro del gobierno de Roca, que estuvo lejos de mantener una política anti-estadounidense. Así lo confirmó el caso de Panamá: pese a los llamados de Colombia, Argentina otorgó el reconocimiento a la independencia en marzo de 1904, apenas cuatro meses después de que ésta se declarara consumada, alineándose con EE UU. MORGENFELD, *Vecinos en conflicto*, pp. 117-120.

latinoamericanos desde la Conferencia de Washington, que creían indispensable que el multilateralismo hemisférico se construyera no solo a partir de proyectos de integración económica, sino desde la definición de un orden jurídico común.

La política de contención tuvo efecto. Pese a que en el momento en el que se celebró la Conferencia de Río de Janeiro los *marines* se encontraban desplegados en Cuba, Haití, Panamá y República Dominicana, no hubo condenas al intervencionismo ni referencias abiertas a las contradicciones de la república imperial. El encuentro produjo apenas cuatro convenciones: derechos de los naturalizados; patentes y marcas de fábrica; derecho internacional (el llamado a la codificación), y la extensión de un tratado sobre reclamaciones generado en México, que consistía en el compromiso de adherirse a los Tratados de La Haya.¹⁴³ Por su parte, la reunión de Jurisconsultos, que debió celebrarse un año después, se fue posponiendo sucesivamente hasta 1912.¹⁴⁴ Era un síntoma de que la rutina se iba imponiendo sobre las dinámicas de la UIRA, y de un panamericanismo a modo, que proyectaba la ilusión del multilateralismo y que legitimaba a EE UU.

¿Cuál fue la posición asumida por México? Si bien, el embajador en Washington Joaquín Casasús formó parte del comité que elaboró el programa, para el gobierno de Díaz la Conferencia de Río de Janeiro, celebrada entre julio y agosto de 1906, tuvo una importancia secundaria.¹⁴⁵ Como expresamente lo señaló Mariscal en las instrucciones que giró a la delegación encabezada por Francisco León de la Barra, México no tenía interés en que se discutiera la Doctrina Drago ni deseaba ninguna confrontación con EE UU.¹⁴⁶ La encomienda era mantener una actitud moderada y en todo caso asumir un rol conciliador. Tres eran las razones que motivaban la cautela, por no decir frialdad, mexicana.

En primer lugar, la postura era acorde con la que asumió el gobierno mexicano desde la enunciación del Corolario Roosevelt. Pese a los intentos del presidente norteamericano porque México, junto con Argentina y Brasil, respaldara públicamente su política exterior, la administración de Díaz evitó la petición, recurriendo a tácticas dilatorias y a un prudente

¹⁴³ MORGENFELD, *Vecinos en conflicto*, pp. 108-111.

¹⁴⁴ AHSRE, LE- 182, t. VIII. Certificado de Reunión de la Unión Panamericana del 20 de enero de 1912.

¹⁴⁵ Los otros miembros del comité fueron los ministros en Washington de Costa Rica, Chile, Argentina y Cuba. Todos –incluido el argentino– estuvieron de acuerdo en dejar fuera del programa la discusión de la Doctrina Drago y trasladar el debate a La Haya, a petición expresa que les hizo individualmente Root. Al fungir como representantes diplomáticos ante EE UU todos tenían por prioridad velar por la relación bilateral; era una de las debilidades del órgano permanente. Sobre el papel de Casasús en la elaboración del programa: ABCO, Archives JX 1980.5.A212, Acta del 4 de abril de 1906, pp. 3-14.

¹⁴⁶ AHSRE, LE-176, “Instrucciones de Ignacio Mariscal a la Delegación que participará en la III Conferencia Panamericana de Río de Janeiro”, f. 14.

silencio.¹⁴⁷ Tampoco se manifestó abiertamente en contra. La relación bilateral pasaba por un buen momento, quizá uno de los mejores desde la independencia, y México no tenía interés alguno en trastocar la estabilidad.

En segundo, la Cancillería advirtió tempranamente que las maniobras de Root habían logrado desactivar los temas candentes de Río y habían trasladado los debates a La Haya, por lo que cualquier eventual acuerdo en el evento de Brasil carecería de trascendencia. El gobierno de Díaz arrastraba la experiencia adquirida en la II Conferencia: el tratado de arbitraje obligatorio, como señalamos, no obtuvo un respaldo contundente, por lo que la prudencia aconsejaba evitar cualquier desgaste innecesario.¹⁴⁸

En tercero, de manera simultánea a la reunión de Río de Janeiro, México participaba como mediador, junto con EE UU, en la Conferencia de Paz Centroamericana, con la que se pretendía solucionar un conflicto que enfrentaba a El Salvador y Guatemala. Las tensiones entre los dos países habían escalado en los meses previos y habían roto el frágil equilibrio de la región.¹⁴⁹ La actuación del enviado Federico Gamboa evidentemente tenía un carácter prioritario, en tanto los intereses geopolíticos del país estaban en juego: México buscaba evitar a toda costa que el conflicto escalara y que abriera la posibilidad para que el perenne proyecto unionista en América Central recobrara fuerza. No era conveniente que a las puertas de la frontera sur se consolidara una confederación, que eventualmente pudiera significar una amenaza para la seguridad mexicana. Para EE UU el interés en la estabilidad en la región era también prioritario, toda vez que era una condicionante para que la construcción del Canal de Panamá fuera exitosa.¹⁵⁰

De este modo, bajo ninguna circunstancia la Cancillería deseaba verse envuelta en polémicas que pudieran afectar la mediación que llevaba de manera conjunta con los estadounidenses. Precisamente, el involucramiento de México en los esfuerzos de paz en Centroamérica, que se repetiría un año después en una nueva Conferencia, era un reconocimiento de su ascenso como potencia media regional y una prueba del entendimiento que existía con EE UU. Esto explica, en gran medida, que el papel desempeñado en la

¹⁴⁷ CORZO, *La política exterior mexicana*, pp.53-78.

¹⁴⁸ Sobre la participación de México en La Haya en 1907: QUIRÓZ, *Los inicios*, pp. 106-145.

¹⁴⁹ El conflicto se originó a raíz de las movilizaciones de exiliados guatemaltecos que buscaban derrocar a Estrada y eran apoyados abiertamente por El Salvador y veladamente por Nicaragua.

¹⁵⁰ Véase: TOUSSAINT, "México y Estados Unidos" y BUCHENAU, *In the shadow*.

Conferencia de Río fuera bastante discreto; la política multilateral del gobierno de Díaz se desplegaba en otro espacio.¹⁵¹

La buena relación entre los dos vecinos norteamericanos se reflejó al convertirse la capital mexicana, a finales de 1907, en la sede de otra reunión hemisférica: la III Conferencia Sanitaria Internacional de las Repúblicas Americanas. Los dos primeros encuentros se celebraron en 1902 y 1905 en Washington, a raíz de una resolución de la Conferencia Panamericana de México. La finalidad era homologar medidas para combatir enfermedades como la fiebre amarilla, el cólera, la peste bubónica, el tracoma y la tuberculosis, entre otras. Aunque los encuentros eran impulsados por la Oficina Sanitaria Internacional, dependiente de la UIRA, solo contaba con representantes permanentes de cuatro países. Tanto para México, como para EE UU era importante ampliar sus alcances; el incremento en los flujos de tránsito de personas y bienes, a consecuencia de la economía globalizada, aumentó los riesgos para la propagación de enfermedades.¹⁵²

La reunión en la capital mexicana logró convocar a representantes de 12 naciones, que suscribieron una Convención Sanitaria, promovida desde el encuentro anterior, que sentó las bases para la cooperación panamericana. La mayor parte de los criterios ahí establecidos ya eran desarrollados por México y EE UU desde fines del siglo XIX, por lo que la intención era hacerlos extensivos al resto de América. Así, de la mano de Eduardo Liceaga, presidente del Consejo Superior de Salubridad, el régimen de Díaz aprovechó para presentar la imagen de una nación moderna, con políticas de vanguardia. Entre otras cosas, se promocionaron las obras de infraestructura para el saneamiento de aguas, así como las campañas para atacar males contagiosos y controlar la migración que llegaba de Asia, preocupación que compartía con EE UU.¹⁵³

La siguiente Conferencia Panamericana de carácter político se celebró en Buenos Aires en 1910. Coincidente con las conmemoraciones por el centenario del inicio de los procesos de

¹⁵¹ Resulta extraño que ni Pérez ni Corzo, que han estudiado la participación de México en la Conferencia de Río, le dieran mayor atención a la cuestión centroamericana, aún cuando ambas conferencias se celebraron al mismo tiempo. PÉREZ, *La política exterior*, pp. 50-64 y CORZO, *La política exterior mexicana*, pp. 79-91.

¹⁵² Sólo EE UU, México, Cuba y Chile tenían representación. En cierto modo, la Oficina operaba como un apéndice del Departamento de Salubridad de EE UU. ABCO, *Minutes of the Governing Board*, 1906- 1908, pp. 505-566, e *Informe de la delegación mexicana*, pp.244-248.

¹⁵³ La Convención establecía criterios similares en cuestiones como cuarentena y medición de incidencias de enfermedades. Fue suscrita por EE UU, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, México y Uruguay. Liceaga estaba vinculado con círculos médicos de EE UU, lo que facilitó la comunicación entre los dos países. Las medidas en contra de la inmigración asiática, a la que se culpaba de la propagación de enfermedades, fueron excesivas en muchos sentidos y francamente xenófobas. *Actas de la Tercera Conferencia Sanitaria*, pp. 12-140.

independencia de la mayor parte de las naciones de Hispanoamérica, ha sido calificado tradicionalmente como el cónclave continental de menor intensidad, de los celebrados entre 1889 y 1954. La apreciación no está lejos de la realidad. Sin temas controversiales, el programa se concentró en propuestas sobre homologación del registro de patentes y legislación en materia de propiedad intelectual.¹⁵⁴

El papel desempeñado por la delegación mexicana, encabezada por Victoriano Salado, fue discreto. Las instrucciones de la Cancillería tuvieron un alcance muy limitado, en palabras de Pérez: “seguir la tendencia de la mayoría y apoyar las iniciativas estadounidenses en asuntos que convinieran a los intereses mexicanos”.¹⁵⁵ Para México, nuevamente, el encuentro panamericano no tuvo mayor relevancia. Su interés seguía estando primordialmente en la zona geográfica que le era aledaña, América Central, y en la que se desarrollaba una dinámica multilateral distinta a la de la UIRA, que le permitía, además, una interacción mucho más estrecha con EE UU.¹⁵⁶

La baja intensidad de la participación de México en la III y la IV Conferencias Internacionales Americanas era un reflejo nítido de las pocas expectativas que tenía el gobierno de Díaz en la UIRA, tal como funcionaba en esos momentos, y de su falta de identificación con los proyectos de integración continental, con excepción de la política sanitaria. Un dato que retrata el desdén de México es el bajísimo nivel de ratificación de las convenciones y tratados aprobados en las tres Conferencias realizadas entre 1901 y 1910: apenas el 29.4 % de las mismas. Incluso, sin contar los acuerdos de Buenos Aires, cuyo proceso de confirmación pudo haberse interrumpido por el inicio de la Revolución, sólo 38.4 % de los tratados y convenciones de los encuentros de México y Río fueron ratificados por el Congreso. El interés mexicano seguía una tendencia a la baja.

Lejos de ser un caso único, era la confirmación de la regla: para la mayor parte de los países del hemisferio los encuentros panamericanos se habían vuelto rutinarios, sin dirección, ni una agenda clara. En colectivo el promedio de ratificación era de 45 %, sin embargo, todas

¹⁵⁴ MORGENFELD, *Vecinos en conflicto*, pp.139-152.

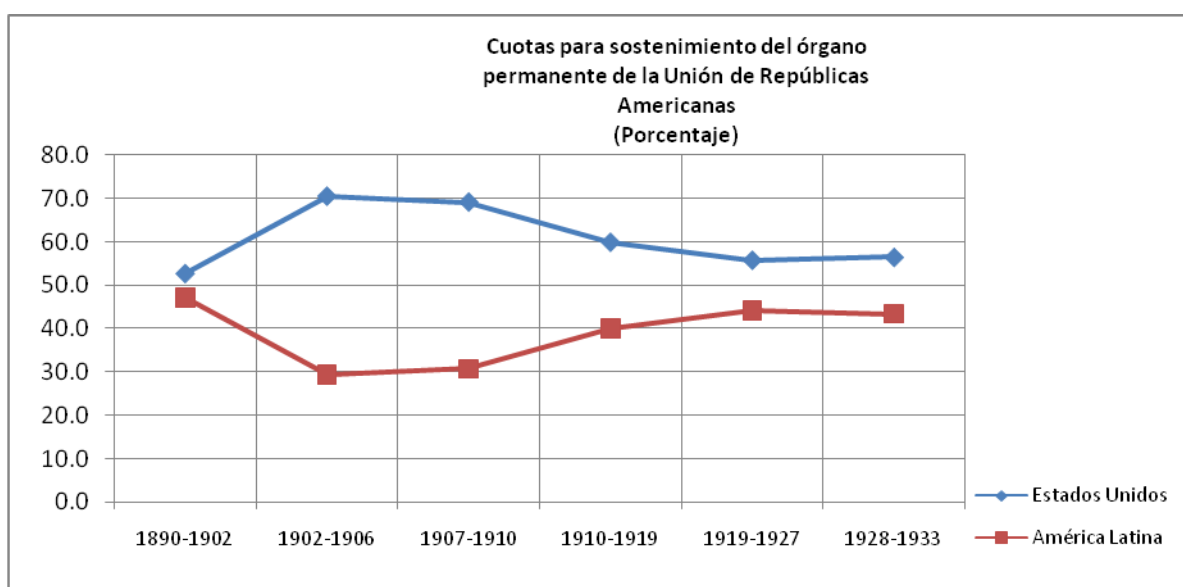
¹⁵⁵ PÉREZ, *La política exterior de México*, p. 74.

¹⁵⁶ Tras la Conferencia Centroamericana de Paz de 1906, se realizó un nuevo encuentro en 1907, en el que los países de la región, acompañados por México y EE UU, firmaron una serie de acuerdos que establecieron el arbitraje obligatorio y el compromiso a no reconocer gobiernos emanados de golpes de Estado. Para el gobierno mexicano era una manera de garantizar el equilibrio en la región y de hacer valer su rol de potencia media. Uno de los objetivos de la política exterior porfirista era consolidarse como un contrapeso frente a EE UU. Los alcances de México se hicieron evidentes en 1909, cuando logró contener los efectos de un choque entre Nicaragua y EE UU, que pudo haber derivado en una invasión permanente. México brindó asilo a Zelaya, el presidente nicaragüense derrocado. TOUSSAINT, “El triangulo fatal”, pp. 222-233.

las naciones latinoamericanas de mayor tamaño —como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú— estaban por debajo de la media. EE UU, por su cuenta ratificó poco menos de 60 %. Centroamérica y el Caribe fueron las regiones en las que mayor eco tuvieron las iniciativas panamericanas; precisamente las zonas más castigadas por el intervencionismo estadounidense y con economías volcadas a ese mercado.¹⁵⁷

Es sintomático que el principal acuerdo de la Conferencia de 1910 fuera la transformación de la UIRA, que fue sustituida por la Unión de Repúblicas Americanas y su órgano permanente se denominó como Unión Panamericana. El cambio de nombres fue solo la punta del iceberg de la insatisfacción latinoamericana. Las reformas aprobadas en la reunión de México en 1902, en pos de generar una mayor equidad en el organismo, no tuvieron los resultados esperados, al no encontrar continuidad en Río de Janeiro. Al visualizar las posibilidades que le brindaba para legitimar su agresiva política exterior, la administración Roosevelt endureció el control sobre la oficina mediante la inyección de una fuerte cantidad de recursos financieros. De acuerdo a un documento mexicano, al interior del ente se padecía un “...predominio exagerado de los Estados Unidos respecto de los otros países americanos”.¹⁵⁸

Grafica 1.1



Fuente: **Elaboración a partir de Informes Anuales de los Directores de la Unión Panamericana. ABCO.**

¹⁵⁷ Los cálculos son propios, a partir de los datos de MARICHAL, *México en las Conferencias*, pp. 209-215.

¹⁵⁸ AHSRE, LE-176, “Instrucciones de Ignacio Mariscal a la Delegación que participará en la III Conferencia Panamericana de Río de Janeiro”, f. 15.

Entre 1902 y 1910 la desproporción del ingreso alcanzó sus niveles más altos: 70 % era aportado por los norteamericanos, frente a 30 % de los latinos.¹⁵⁹ Aunque las cuotas eran fijadas por la cantidad de población, EE UU otorgó fondos adicionales para fortalecer la labor editorial del organismo, justo en momentos en los que convertía al Caribe en una suerte de Mediterráneo particular. El flujo de dólares estadounidenses permitió compensar el retraso en el pago de las anualidades de varios países, pero hizo que en la práctica la oficina funcionara como una dependencia del gobierno norteamericano.¹⁶⁰

Distintos gobiernos, entre ellos el de México, aprovecharon el incremento en la labor editorial para promover publicaciones sobre sus países, pero la desproporción en el sostenimiento y el interés del Departamento de Estado por mantener el dominio absoluto, se convirtieron en un obstáculo para generar condiciones de equidad en el órgano permanente.¹⁶¹ Algunos representantes latinoamericanos hicieron intentos por romper la dinámica e influir, por ejemplo, en el nombramiento de los funcionarios de la oficina, pero no tuvieron éxito. La prensa estadounidense terminó calificando esos esfuerzos como “rebeliones de enanos”.¹⁶² La mayor afectación vino, sin embargo, respecto a los programas de Río de Janeiro y Buenos Aires. EE UU se opuso sistemáticamente a que se discutiera cualquier tópico que no fuera consensado por el Consejo Directivo, sin dar oportunidad a que pudieran presentarse iniciativas directamente en las propias Conferencias. Esto limitó el abanico de temas a tratar y provocó molestia. Como recriminó el ministro de Bolivia:

Todos los acuerdos que se refieran a uniformar los sistemas monetarios, las leyes sobre patentes de invención, propiedad literaria y tantas otras cuestiones de carácter internacional, vienen a ocupar un lugar secundario con relación a las que afectan la soberanía y la paz de las repúblicas.¹⁶³

El proyecto de reestructuración aprobado en 1910 en Buenos Aires tenía dos objetivos. Por un lado, retomar el sendero de la multilateralidad. Por el otro, orientar las actividades de la flamante UP hacia la definición de políticas de cooperación continental, fortaleciendo no solo

¹⁵⁹ Durante la segunda mitad de la década de 1900 el presupuesto anual total de la ORA ascendía a 94 mil dólares. ABCO, *Minutes of the Governing Board, November 7 1906-December 2 1908*, “Informe Anual: Año Económico 1907-1908. Presentado el 11 de noviembre e impreso el 27”, pp. 505-566.

¹⁶⁰ Durante la segunda mitad de la década de 1900 el presupuesto anual total de la ORA ascendía a 94 mil dólares. ABCO, *Minutes of the Governing Board, November 7 1906-December 2 1908*, “Informe Anual: Año Económico 1907-1908. Presentado el 11 de noviembre e impreso el 27”, pp. 505-566.

¹⁶¹ En el periodo hubo un crecimiento exponencial de los materiales editados por la OCRA. En el caso mexicano destaca el libro: *Mexico. Geographical sketch*

¹⁶² “Diplomats in a Hutf”, *The Washington Post*, 26 de marzo de 1905.

¹⁶³ *Minutes of the Governing Board, November 7 1906-December 2 1908*, p. 2.

sus relaciones con los gobiernos representados en ella, sino también con una diversidad de organizaciones internacionales; una de las encomiendas del nuevo ente fue convertirse en eje articulador de los esfuerzos que realizaban asociaciones e instituciones a favor del entendimiento hemisférico. Fue el caso, por ejemplo, de los Congresos Científicos Latinoamericanos, que se celebraban desde fines del siglo XIX, y que fueron “adoptados” por la UP;¹⁶⁴ o de las llamadas Sociedades Panamericanas, muy influyentes al interior de EE UU, que promovían actos culturales, exposiciones y conferencias.¹⁶⁵

Para intentar revertir la desproporción en el sostenimiento se aprobó un aumento paulatino en el presupuesto, con el compromiso de los latinoamericanos de incrementar sus aportaciones. De este modo, se esperaba que hubiera un involucramiento de los mismos en los trabajos de los comités formados por mandato de las Conferencias —ferrocarril y banco panamericano, por ejemplo—, y cuyos resultados eran nulos. Se estableció que la presidencia del Consejo Directivo sería votada en cada Conferencia, a partir del siguiente encuentro; mientras tanto, el secretario de Estado norteamericano seguiría ocupando el puesto, aunque con la posibilidad abierta de que lo relevara un latinoamericano.

Se formalizó el establecimiento de Comités Panamericanos en cada uno de los países, adscritos a los Ministerios de Relaciones Exteriores. Estos entes tenían entre sus facultades promover ante los Congresos de sus naciones la ratificación de los convenios y tratados de las Conferencias, pero también proponer temas nuevos para los encuentros. Además, se fijó que el Consejo Directivo debía conformar una Comisión de Reforma, encargada de elaborar un plan para que la UP pudiera funcionar como un verdadero órgano multilateral. El proyecto tendría que ser presentado para su discusión en la siguiente Conferencia de 1914, cuya sede sería la capital chilena. Tras la desangelada reunión de Buenos Aires, las expectativas sobre la continuidad en una reestructuración profunda que ampliara los objetivos y alcances de la Unión eran promisorias.

¹⁶⁴ El Congreso Científico Latinoamericano fue una iniciativa de la Sociedad Científica Argentina, que convocó a la primera reunión en Buenos Aires en 1898. La segunda se realizó en Montevideo en 1901; la tercera en Río de Janeiro en 1905. A partir de la cuarta, que se celebró en Santiago de Chile, se incluyó a representantes norteamericanos y se convirtió en Panamericano, vinculado a la UP. CALVO, “Conocimiento desinteresado”, pp. 86-113.

¹⁶⁵ La UP procuró estrechar sus lazos con varias de ellas, como la de Nueva York y la de San Francisco. “Sociedad Panamericana de Estados Unidos” y “Sociedad Panamericana del Pacífico”, *Boletín de la Unión Panamericana*, Vol. 36, p. 431 y vol. 38, p. 558. A través de estas asociaciones, los diplomáticos latinoamericanos, representando a la UP, realizaron frecuentes giras por EE UU para participar en eventos o encabezar conferencias, lo que aprovechaban además para promover a sus países.

1.2. El México revolucionario, la Unión Panamericana y la Gran Guerra.

El presente apartado tiene un propósito doble. Por un lado, analizar el impacto que tuvo la I Guerra Mundial en el proceso de reestructuración de la UP. Por el otro, presentar un panorama sintético de la manera en la que se vivieron las relaciones de México con el organismo durante la Revolución, así como el perfil de una política exterior que sería desplegada en el periodo de Entreguerras, a partir de la consolidación de Venustiano Carranza en la presidencia y la promulgación de la Constitución de 1917.

1.2.1. *El multilateralismo frustrado.*

El levantamiento armado que marcó el comienzo de la Revolución Mexicana en noviembre de 1910 y forzó la renuncia unos meses después de Porfirio Díaz, tras tres décadas de ocupar la presidencia, no tuvo inicialmente consecuencias en la presencia de México en la UP. Tanto los representantes diplomáticos en EE UU de la administración interina de Francisco León de la Barra (1911) —entre ellos el escritor Carlos Pereyra—, como los del gobierno de Francisco I. Madero (1911-1913), participaron regularmente en las sesiones mensuales del Consejo Directivo y en los trabajos de reforma del órgano permanente.

El panorama cambió con el golpe de Estado de Victoriano Huerta, que derivó en el asesinato de Madero y de su vicepresidente José María Pino Suárez en febrero de 1913. El reglamento vigente establecía que solo podían participar en la UP los diplomáticos acreditados ante Washington; de este modo, al carecer del reconocimiento estadounidense, el régimen espurio de Huerta quedó excluido. Hasta enero de 1915 se siguió nombrando en la documentación oficial a Manuel Calero, ex secretario de Relaciones Exteriores y embajador ante EE UU de Madero, como miembro del Consejo Directivo.¹⁶⁶ Fue una manera de condenar explícitamente el atentado contra el gobierno constitucional, en sintonía con la postura adoptada por Woodrow Wilson, que ocupó la presidencia estadounidense en marzo de 1913 y reprobó la complicidad de la administración previa —particularmente de la embajada en la capital mexicana— en el derrocamiento de Madero.¹⁶⁷ México no tendría participación oficial en la Unión hasta 1917, pero sería omnipresente.

¹⁶⁶ El encargado de negocios del gobierno de Huerta, Ángel Algara Romero, estuvo presente en un par de sesiones del Consejo Directivo, pero oficialmente el único representante reconocido fue Calero. Cfr. *Boletín de la Unión Panamericana* de enero de 1915 y ABCO, Minutes of the Governing Board 1914-1915.

¹⁶⁷ Wilson deseaba que se convocaran elecciones, pero Huerta instauró un gobierno militar, que se fue radicalizando. La negativa del reconocimiento estadounidense orilló a Huerta a buscar apoyo en Europa y a la larga fue un factor importante para su caída. ÁVILA y SALMERÓN, *Historia Breve*, pp. 120-130.

La caída del gobierno maderista, que significó el inicio de una nueva etapa de la Revolución Mexicana, coincidió con un renovado interés en las relaciones intercontinentales, tanto en EE UU, como en América Latina. El arribo del demócrata Wilson (1913-1921) abrió la posibilidad de un giro en la política hemisférica del gigante del norte. Su elección rompió el control que tenían desde 1897 los republicanos, artífices del “Gran Garrote”, sobre el Ejecutivo. Asimismo, la inminente apertura del Canal de Panamá generó enormes expectativas sobre el estrechamiento de los vínculos económicos. Es sintomático que en 1914 abriera sus puertas en Buenos Aires una sucursal del *National City Bank* de Nueva York, una incursión del capital financiero norteamericano en una zona que tradicionalmente gravitó en torno a Londres.¹⁶⁸

Como parte de las medidas de reestructuración aprobadas en la Conferencia de Buenos Aires de 1910, la UP aumentó su visibilidad en EE UU y en Latinoamérica, a través de un ambicioso proyecto educativo, en el que colaboró la Fundación Carnegie. Consistía en impulsar el intercambio de profesores y estudiantes del continente, así como promover la enseñanza del español, el portugués y la historia de Latinoamérica en universidades estadounidenses.¹⁶⁹ Hacia 1914, en un contexto que tendía al fortalecimiento de las relaciones políticas y económicas, las actividades al interior del órgano panamericano tomaron nuevos bríos. La Conferencia de Santiago, a realizarse en septiembre, unas semanas después de la apertura del cruce interoceánico panameño, lucía como la oportunidad idónea para materializar una nueva etapa del multilateralismo intercontinental.

Contener el “problema mexicano” se volvió una necesidad estratégica para la estabilidad del hemisferio. Así lo entendió EE UU, pero también las potencias de América del Sur: Argentina, Brasil y Chile (ABC). A sugerencia del director de la UP John Barrett, que se desempeñaba en el cargo desde 1907, el ABC buscó mediar en el llamado “problema mexicano”, tras la ocupación del puerto de Veracruz por tropas norteamericanas en abril de 1914. La incursión naval, que pretendía presionar a Huerta para que convocara elecciones y evitar que recibiera ayuda militar de Alemania, enfrentó la resistencia de la población local, fue repudiada unánimemente por los revolucionarios y recibió fuertes críticas en Latinoamérica y al

¹⁶⁸ MARICHAL, *Historia de la deuda externa*, pp. 211-212; GILDERHUS, *Pan American Visions*, pp. 1-12.

¹⁶⁹ Si bien los resultados concretos merecen un análisis detallado, la cuestión educativa dotó de una visibilidad a la UP de la que carecían sus predecesoras. En la coyuntura de la guerra, universidades como Harvard, Columbia y Yale consolidaron cátedras sobre historia de América Latina. Véase: ABCO, *Minutes of the Governing Board*, Vol. 7 y *Boletín de la UP*, Vol. 36, pp. 581-585, 785-766 y Vol.37, p. 797.

interior de EE UU.¹⁷⁰ Wilson apoyó el involucramiento del bloque sudamericano, como una vía para aliviar las tensiones y explorar una salida multilateral, no solo al conflicto entre los dos países, sino a la guerra mexicana misma.

El intento por conciliar a las facciones revolucionarias en pugna, a través de la Conferencia de Niágara Falls de 1914, no tuvo éxito. Carranza, jefe del Ejército Constitucionalista, terminó por declinar la invitación.¹⁷¹ Los constitucionalistas vislumbraron que la mediación solo aplazaría la inminente derrota de Huerta, que se consumió, de hecho, en junio con la toma de Zacatecas por la imponente División del Norte de Francisco Villa. Pese a todo, la fallida mediación sentó un precedente sobre las posibilidades de cooperación multilateral gestionada a través de la UP, e hizo manifiesto el interés de las potencias sudamericanas por incrementar su influencia política más allá del norte de Panamá y fortalecer su relación con Washington. Unos meses después de la frustrada reunión de Niágara, Argentina y Chile lograron que sus representaciones en EE UU, y las de ese país en sus respectivas capitales, fueran elevadas al rango de embajada, tal como hicieron México y Brasil lustros antes.¹⁷²

El inesperado estallido en Europa de la Gran Guerra, en julio de 1914, dotó de un inusitado protagonismo a la UP, que parecía destinada a desempeñar un rol trascendental. Su Consejo Directivo fungía en esos momentos como el único foro que congregaba a representantes de los países del continente. La afectación a las rutas internacionales de comercio y la posibilidad de que el escenario bélico se extendiera a través del Atlántico eran una preocupación común. Después de acordar la suspensión indefinida de la Conferencia de Santiago de Chile, el Consejo Directivo determinó formar internamente una comisión especial de neutralidad, con la misión de analizar los pasos concretos a seguir para garantizar los derechos de los Estados no beligerantes. Sus labores se desarrollaron desde finales de 1914 y durante 1915.¹⁷³

El “problema mexicano” volvió a la palestra. Coincidente con los trabajos que desarrollaba la UP, a mediados de 1915 los representantes de siete naciones —EE UU, Argentina,

¹⁷⁰ ÁVILA y SALMERÓN, *Historia Breve*, pp. 127-128.

¹⁷¹ Véase SMALL, *The forgotten peace* y ULLOA, *La revolución intervenida*.

¹⁷² “La Representación Diplomática de Chile elevada al rango de embajada” y “Los Embajadores de Estados Unidos en la Argentina y en Chile” *Boletín de la Unión Panamericana*, Vol. 39, pp. 576 y 716.

¹⁷³ La comisión especial se conformó por Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos, Perú, Honduras, Ecuador, Uruguay y Cuba. Los resultados de sus trabajos fueron presentados en las sesiones ordinarias de la UP, en donde se involucraron activamente en las discusiones otras naciones, como Guatemala, Bolivia y Panamá. ABCO, *Minutes of Governing*, Vol. 7, 1914-1915, Actas del 8 de diciembre de 1914 y del 7 de abril de 1915.

Brasil, Chile, Guatemala, Bolivia y Uruguay— se reunieron para discutir qué medidas se podían tomar para favorecer la consolidación de la paz en México, indispensable para la seguridad del hemisferio. Originalmente, el proyecto era convocar a las facciones revolucionarias a una Conferencia de Paz, pero el rechazo del carrancismo complicó la misión.¹⁷⁴ Aún así, el acuerdo colectivo fue reconocer a Carranza como cabeza de un gobierno *de facto*, toda vez que era el único bando en el que existía una estructura sólida y una cadena de mando funcional; de este modo, se le brindó el respaldo internacional y se aisló a los grupos contrarios. Aunque el colectivo de países no se desarrolló representando oficialmente al órgano panamericano, los resultados se presentaron formalmente ante el Consejo Directivo y se pidió al resto de los miembros adherirse a la medida. Como expuso el Secretario de Estado Lansing, el compromiso

...prueba lo que yo imagino es la idea panamericana puesta en acción, es decir, consulta y, si fuera posible, idénticos procedimientos. La cooperación no para dominar por mayorías ni para tratar de coacer, sino para consultar y actuar juntos, de la manera más amistosa, en todo cuanto se relacione con las Américas, es el principio y sustancia de la Unión Panamericana.¹⁷⁵

El intento de mediación del ABC de 1914 y el acuerdo colectivo de 1915 se pregonaron ante la opinión pública como muestra fehaciente de que la UP era el baluarte de un creciente entendimiento interamericano.¹⁷⁶ La administración Wilson comenzó a promover la idea de que era necesario impulsar un “nuevo panamericanismo”, que implicara un cambio en la manera en la que se habían desarrollado las relaciones intercontinentales. Más allá de la retórica, había dos razones estratégicas. Por un lado, la presión de industriales, comerciantes, financieros y del propio Congreso para aprovechar la coyuntura y consolidar la influencia estadounidense en los mercados de América Latina, particularmente en los del Sur, en donde, pese al avance significativo de los últimos años, Gran Bretaña y Alemania eran los principales socios de la región.¹⁷⁷ Por la otra, evitar que la guerra se extendiera a América. El

¹⁷⁴ La correspondencia con el carrancismo se puede consultar en *Libro rojo*, pp. 66-76.

¹⁷⁵ ABCO, Minutes of Governing, Vol. 7, 1914-1915, Acta del 10 de noviembre de 1915.

¹⁷⁶ ABCO, Minutes of the Governing, Vol. 7, 1914-1915, Acta del 10 de noviembre de 1915; “La mediación argentino-chilena-brasileña”, *Boletín de la UP*, septiembre de 1914; “Zapata is for peace”, *The Washington Post*, 30 de agosto de 1915; “Zapata and aids accept Peace plan”, *The New York Times*, 30 de agosto de 1915; “W. Wilson aprobó el Plan Pan-Americano”, *The Mexican Herald*, 23 de agosto de 1915.

¹⁷⁷ De acuerdo a datos de la propia UP, al iniciar la década de 1910 el principal socio comercial de América Latina era Gran Bretaña, responsable del 26 % de las importaciones, seguido de EE UU que aportaba 23.5 %. En Sudamérica el dominio europeo se acentuaba: los británicos eran proveedores del 30.1 % de las importaciones y los alemanes del 17.7. EE UU aportaba 13.9 %. “Revista General del Comercio Exterior de América Latina en

Departamento de Estado se pronunció, incluso, a favor de la posibilidad de explorar acuerdos colectivos para asegurar la paz.¹⁷⁸

Entre los asuntos que ocuparon la centralidad de las sesiones de trabajo de la comisión de neutralidad de la UP cobró fuerza la idea de convocar una Conferencia Panamericana Extraordinaria, promovida por los representantes latinoamericanos, entre ellos los de Uruguay, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Honduras. La Conferencia trataría tres temas. En primer lugar que, frente a alguna disputa, los países del hemisferio se comprometerían a recurrir al arbitraje forzoso, rechazando cualquier acción de carácter bélico. La situación en Europa había evaporado ya cualquier esperanza en la eficacia de la Corte de La Haya. En segundo, establecer con claridad cuáles eran los derechos de los países neutrales frente al conflicto. En tercero, definir mecanismos para mantener la guerra fuera del continente. Este último punto implicaba debatir la posibilidad de que la agresión a un país americano mereciera una respuesta colectiva, coordinada a través de la UP.¹⁷⁹

De trascender la convocatoria, la última iniciativa redefiniría el papel que hasta entonces había desempeñado la Unión de las Repúblicas Americanas y entraría en contradicción con la política exterior estadounidense, en particular con la reinterpretación que se hizo de la Doctrina Monroe, a partir de la adopción del Corolario Roosevelt.¹⁸⁰ Al aceptar que la seguridad del continente sería un compromiso multilateral, el Coloso del Norte debería acatar las resoluciones que se definieran en colectivo y por tanto quedaría sujeto a las mismas reglas y obligaciones que el resto de las naciones americanas. Además de verse forzado a repudiar su papel de guardián solitario, EE UU tendría que abandonar su tendencia intervencionista. Este punto era de interés esencial para los latinoamericanos, pero contaba además con la simpatía de representantes del movimiento progresista estadounidense. Pese a que no eran un grupo homogéneo ni mucho menos, como señala Gilderhus, los progresistas se convirtieron en férreos críticos de los resultados de la política exterior hacia América Latina desplegada en los mandatos republicanos, en tanto consideraban que había sido guiada por

1920", *Boletín de la UP*, Vol. 55, pp.157-166. Sobre las presiones para despertar el panamericanismo wilsoniano: GILDERHUS, "Revolution, War and Expansion", pp. 173-174

¹⁷⁸ Así lo hicieron los Secretarios de Estado Bryan y Lansing "Seeks to perfect neutral zone plan" y "New peace plan for Pan-America", *The New York Times*, 3 de diciembre de 1914 y 31 de diciembre de 1915.

¹⁷⁹ En las sesiones prácticamente todos los representantes latinos se manifestaron a favor de la Conferencia. ABCO, Minutes of the Governing Board, Vol. 7, 1914-1915, Actas del 8 de diciembre de 1914 y del 7 de abril de 1915.

¹⁸⁰ Desde sus inicios la Doctrina Monroe quedó a merced de la interpretación que de ella hicieron los diferentes gobiernos estadounidenses, por lo que no se puede hablar de "una línea definida de conducta". REYNOLDS, "México y los Estados Unidos", pp. 412-420; CORZO, *La política exterior*, pp. 17-29.

intereses puramente económicos y no respondía a los valores de la cultura política estadounidense.¹⁸¹

La celebración en 1915 de una serie de eventos en la sede la UP, entre ellos la I Conferencia Financiera Panamericana y el II Congreso Científico Panamericano, parecían confirmar las posibilidades para un giro en las relaciones interamericanas, en el que el órgano permanente tendría un rol central. La Conferencia Financiera se realizó en mayo y contó con la participación de representantes de 19 ministerios de hacienda. Su objetivo fue explorar vías para facilitar la interacción económica entre las repúblicas americanas y tuvo como resultado la creación de un nuevo órgano interamericano: la Alta Comisión Internacional.¹⁸² Aunque el encuentro fue planeado por los Departamentos norteamericanos de Estado y del Tesoro, el programa preliminar fue presentado ante el Consejo Directivo de la UP para su debate y aprobación. No era descabellado que se le viera como prueba de una tendencia de mayor multilateralismo.¹⁸³

El Congreso Científico Panamericano que, como señalamos en la introducción, se celebró a finales de 1915 de manera simultánea y coordinada con el XIX Congreso Internacional de Americanistas, generó una enorme expectativa. La participación de intelectuales destacados atrajo los reflectores de la prensa internacional. No era un asunto menor que mientras Europa y Asia padecían los horrores de la guerra, en América las mentes más brillantes del hemisferio se congregaban en una reunión académica. La atención que brindó el propio gobierno norteamericano al evento fue gasolina pura para encender las especulaciones. Como se recuerda en los archivos del sociólogo argentino Ernesto Quesada, corrió fuerte la voz de que los encuentros científicos eran, en realidad, el preámbulo para que se anunciara la convocatoria extraordinaria de una Conferencia, en la que supuestamente se

¹⁸¹ GILDERHUS, "Revolution, War and Expansion", p. 170. Realmente es complicado trazar una definición exacta del movimiento progresista o del "progresivismo" como tal, aunque hay puntos de encuentro fundamentales, como el rechazo a las prácticas monopólicas de las grandes empresas y a la influencia de estas en la esfera gubernamental. Asimismo, pugnaban por mayores condiciones de equidad social. Wilson fue respaldado por grupos que seguían estos ideales, pero en su momento también Roosevelt se autodenominó progresista. En política exterior había una coincidencia esencial: el repudio a que EE UU tuviera actitudes "imperialistas", adversas a su tradición republicana. Para una visión general sobre la era progresista: PANI, *Historia Mínima de Estados Unidos*, pp. 169-189.

¹⁸² Fue un organismo panamericano autónomo a la UP. Nominalmente estaba integrado por representantes de los ministerios de hacienda del continente, pero en realidad era dirigido por un pequeño comité encabezado por el Secretario del Tesoro norteamericano. MCGUIRE, "The work", pp.120-123; "Segunda Conferencia Panamericana", *Boletín de la UP*, Vol. 50, pp. 249-250.

¹⁸³ ABCO, Minutes of Governing Board, Vol 7, "Acta del Consejo Directivo del 5 de mayo de 1915". Sobre el programa y detalles del evento: *Proceedings of the First Pan American*, pp.74-75.

acordarían, entre otras cosas, la creación de un ejército panamericano y la instauración de un Tribunal Especial Internacional, que pudiera contribuir a mediar en el conflicto bélico global.¹⁸⁴

Los rumores eran parcialmente certeros. Durante las semanas previas al Congreso, el Departamento de Estado promovió en secreto, ante cada una de las cancillerías de América Latina, la concreción de un pacto de solidaridad panamericana. Era un proyecto que impulsó desde finales de 1914 Colonel House, unos de los principales asesores de Wilson, dirigido a Argentina, Brasil y Chile, pero que ahora era extensivo al resto. La iniciativa pretendía que mediante un tratado los países americanos se comprometieran a garantizar la integridad territorial, la independencia política y la forma republicana de gobierno, para de este modo mantener aislado al continente de las disputas entre las potencias europeas. En su discurso ante el Congreso Científico, el propio Wilson apuntaló la iniciativa al señalar su reconocimiento a la igualdad política de los Estados. Sin embargo, el proyecto no generó entusiasmo entre los latinoamericanos. Gilderhus atribuye este desencanto a la combinación de una variedad de factores, pero omite la principal.¹⁸⁵ Mientras que en la propuesta inicial de House se manejó la posibilidad de “panamericanizar” la Doctrina Monroe, en el nuevo proyecto esta cuestión se diluyó. El secretario de Estado Robert Lansing lo manifestó de manera tajante en su intervención ante los científicos del continente:

The Monroe Doctrine is a national policy of the United States; Pan-Americanism is an international policy of the Americas. The motives are to an extent different; the ends sought are the same. Both can exist without impairing the force of either. And both do exist and, I trust, will ever exist in all their vigor.¹⁸⁶

Al reivindicar a la Doctrina Monroe como una política nacional de EE UU, Lansing no solo acotó los alcances de eventuales los mecanismos multilaterales de respuesta frente a agresiones extra-continetales, sino que además ratificó el derecho de los estadounidenses a intervenir en otros países, siguiendo su propio criterio. Lansing y Wilson compartían una misma visión: la consolidación de gobiernos estables en América Latina era un ideal que debían promover, pero para ello necesitaban tener las manos libres para actuar en favor de los grupos que garantizaran

¹⁸⁴ IBB, FQ, Leg. 31, II Congreso Científico Panamericano Washington 1915-1916.

¹⁸⁵ Entre las razones expuestas están el temor de Chile de que se reabrieran sus disputas territoriales con Perú y Bolivia, así como la postura anti-panamericanista de Argentina. Gilderhus no menciona siquiera el discurso de Lansing. GILDERHUS, “Revolution, War”, pp. 175-176 y *Pan American Visions*, pp. 68-70.

¹⁸⁶ LANSING, *Pan-americanism*, p. 6.

el orden.¹⁸⁷ Aún con el reconocimiento discursivo de la igualdad política entre los Estados americanos, en la práctica sería el gigante del norte el que impondría las condiciones para el resto. Ante esto, incluso Brasil, que era cercano al gobierno de Washington, rechazó el pacto y propuso, en cambio, que se convocara una Conferencia Internacional Americana.¹⁸⁸

¿A qué se refirió Lansing al señalar en su discurso que el panamericanismo era una política internacional de las Américas, distinta de la Doctrina Monroe? ¿Qué cosa era el “nuevo panamericanismo” que decía impulsar Wilson? La respuesta la brinda el propio Congreso Científico. Junto a los debates sobre arqueología, zoología o biología —lo que Calvo llama las “discusiones desinteresadas”—, EE UU promovió la inclusión de temáticas “interesadas”, como la armonización de los reglamentos aduanales y consulares; la uniformidad de las leyes de quiebras; el estímulo y restricción de la migración, y la uniformidad de las estadísticas económicas, entre otras.¹⁸⁹ Aunque este tipo de iniciativas estuvieron presentes en los temarios de las Conferencias Panamericanas desde 1889, el gobierno de Wilson trazó el objetivo de imponer su predominancia y materialización, toda vez que los acuerdos previos tuvieron poca trascendencia más allá del papel. El término *panamericanismo práctico* se empleó para referirse a esos esfuerzos, cuya intención era la construcción de un andamiaje institucional que facilitara la adopción de políticas públicas comunes, tendientes a favorecer la integración económica.¹⁹⁰

La pretensión de los latinoamericanos por construir una comunidad de naciones americanas a partir del derecho internacional, se enfrentó a la visión estadounidense que deseaba que esa comunidad se configurara en torno al estrechamiento de los vínculos materiales. Aunque no eran excluyentes, la diferencia entre ambas radicaba en el rol de EE UU. Mientras en el primer modelo la equidad y la igualdad jurídica entre los Estados era un pre-requisito, el segundo favorecía la hegemonía norteamericana. Hasta 1921, año en que Wilson

¹⁸⁷ Con su intervención en el Congreso Científico, Lansing amplió y clarificó varias de las ideas expresadas semanas antes por el presidente Wilson en su mensaje anual al Congreso: la imposibilidad de que la Doctrina Monroe pudiera ser “panamericanizada”, en tanto era una política nacional de EE UU. Lansing había escrito en 1914 un texto en el que hablaba de la necesidad de acabar con las intervenciones unilaterales, sin embargo, esto no se manifestó en la práctica. “W. Wilson, Address to the Congress” en FRUS, 1915, pp. IX-XXIV. Es muy interesante la correspondencia entre Lansing y Wilson que se reproduce en SELSER, *Cronología de las intervenciones*, pp. 315-321.

¹⁸⁸ GILDERHUS, *Pan American Visions*, p. 70.

¹⁸⁹ Era una tendencia que venía desde el I Congreso Científico Panamericana, celebrado en 1908. CALVO, “Conocimiento desinteresado”, pp. 86-113; ABCO, Minutes of the Governing Board, November 7 1906-December 2 1908, Acta del 4 de marzo de 1908. Sobre los debates generados en la prensa “Is a policy, no an International law, Roots explains” y “South America for whom?” del 1 y 2 de enero de 1916, ambos en el *New York Times*.

¹⁹⁰ Sobre el empleo del concepto y su significado. JBP, Caja 105 “The Latin American Opportunity”, “Practical Panamericanism”; SALVATORE, “Panamericanismo práctico”.

dejó la presidencia, la política estadounidense fue bloquear los intentos por reanudar las Conferencias Internacionales Americanas e impulsar, en cambio, la celebración de encuentros de carácter técnico, entre los que destacaron la Conferencia Comercial Panamericana de 1919 y la II Conferencia Financiera de 1920.

A este tipo de eventos se les promovió como reuniones de carácter multilateral, pero en realidad el peso de la organización recayó en los Departamentos de Estado y del Tesoro de EE UU.¹⁹¹ Su objetivo, sin embargo, era relevante: buscaban establecer políticas comunes respecto a temas como la uniformidad del patrón monetario, la viabilidad de créditos a largo plazo para estimular el comercio interamericano —una suerte de extensión, si se quiere de la “diplomacia del dólar”— y la homologación de procedimientos aduanales, entre otros. Sus resultados, no obstante, fueron parcos. A diferencia de las Conferencias de carácter político, facultadas para proponer convenciones y tratados internacionales, los encuentros técnicos se limitaban a emitir recomendaciones, sin que se generara ningún compromiso de los países por seguirlos y sin que hubiera mecanismos de ratificación.¹⁹²

El giro prometido frente a las administraciones republicanas anteriores fue mínimo: durante el mandato del demócrata Wilson, EE UU intervino militarmente en México, Panamá, Haití y República Dominicana. En estos dos últimos, los *marines* se instalaron de manera indefinida. Ante la firmeza con la que el gobierno de Wilson buscó imponer su enfoque de unilateralidad en el rumbo de las relaciones intercontinentales, el comité de neutralidad se desintegró y el interés de los países latinoamericanos por continuar el proceso de reestructuración de la UP se fue disipando.

1.2.2 La Gran Guerra y la neutralidad del México revolucionario.

Uno de los pilares que permitieron el afianzamiento del grupo carrancista en el poder fue la consciencia plena del contexto internacional y la decisión de definir posiciones claras frente a él. Desde el estallido de la Gran Guerra, los constitucionalistas declararon que México guardaría una “estricta neutralidad”, postura a la que se apegaron de manera formal hasta el

¹⁹¹ En el caso de la Conferencia Financiera, en el diseño del programa colaboró la Alta Comisión Internacional, que cumplió las funciones de dotar de legitimidad al evento, como resultado de un esfuerzo multilateral. Sin embargo, ésta era dirigida, como dijimos, por el Departamento del Tesoro norteamericano. En cuanto a la Conferencia Comercial participó una comisión de la UP en el diseño del programa, pero el evento fue “sugerido” e impulsado por el Departamento de Estado.

¹⁹² “Segunda Conferencia Panamericana”, *Boletín de la UP*, Vol. 50, pp. 249-250; *Report of the Second Pan American* y “Segunda Conferencia Comercial Panamericana”, *Boletín de la UP*, vol. 48, pp.513-516.

cese de las hostilidades.¹⁹³ La medida fue acorde con uno de los objetivos centrales que se trazó la diplomacia mexicana durante el Porfiriato: desarrollar una política exterior de contrapesos, que garantizara independencia hacia las potencias. En este caso, la apuesta del constitucionalismo fue conservar el equilibrio frente a los dos bloques en conflicto —los Aliados, encabezados por Francia y Gran Bretaña, y los Imperios Centrales, liderados por Alemania—, pero sobre todo fijar una línea de autonomía política ante EE UU.

La Revolución y la Guerra Mundial trastocaron de manera profunda la vida económica mexicana. En el caso de las actividades enfocadas hacia el exterior, las repercusiones fueron particularmente notorias en el comercio. Hubo una concentración “sin precedentes”, como la califica Kuntz, de los intercambios con EE UU, en detrimento de Europa, que se manifestó de manera especial en el comportamiento de las importaciones. Hacia 1913 menos de la mitad de los productos que llegaban del extranjero a México procedían del vecino del norte; para 1917 la cifra era de casi 90 %.¹⁹⁴ La creciente dependencia hacia EE UU y el caos europeo permiten entender la necesidad del constitucionalismo por explotar alternativas políticas, que contribuyeran a que México pudiera consolidar un gobierno estable, capaz de resistir las presiones estadounidenses.

Para Carranza, como Jefe del Ejército Constitucionalista (1914-1917) y después como Presidente de la República (1917-1920), fue evidente la importancia estratégica de las relaciones interamericanas.¹⁹⁵ Con artífices como Isidro Fabela, Luis Cabrera y Cándido Aguilar, el carrancismo ejecutó medidas para fortalecer la presencia hemisférica de México, con especial énfasis en Sudamérica. Yankelevich y Palacios, entre otros autores, han analizado a detalle este giro en la interacción con los países del sur, que redimensionó los acercamientos iniciados durante el Porfiriato.¹⁹⁶ Destacó la puesta en marcha de campañas de propaganda para disipar la imagen negativa que se tenía de la Revolución, paralelas a las que se realizaron en EE UU con ese mismo propósito.¹⁹⁷ Esta línea de acción fue complementada con la apertura de legaciones en buena parte del continente y la inclusión en ellas de intelectuales, a través de los

¹⁹³ Así lo declaró desde 1914 la Cancillería carrancista y lo reiteró a lo largo de los años, junto a llamados a la paz y la coordinación entre neutrales. La simpatía de Carranza hacia Alemania es un tema recurrente en la historiografía, aunque formalmente nunca se pronunció en favor de algún bando. *Libro rojo*, p. 333-375.

¹⁹⁴ KUNTZ, “El impacto”, p. 130; RIGUZZI-DE LOS RÍOS, *¿Destino no manifiesto?*, p. 174.

¹⁹⁵ Un panorama sintético de la política exterior trazada por Carranza y sus hombres cercanos: LAJOUS, *Historia Mínima*, pp. 158-171; SALMERON Y ÁVILA, *Historia Breve*, pp. 268-271.

¹⁹⁶ YANKELEVICH, *Miradas australes* y *La Revolución Mexicana*; PALACIOS, *América del Sur*.

¹⁹⁷ Sobre la propaganda carrancista en EE UU: SMITH, “Carrancista propaganda” y “The Mexican Secret”.

cuales se buscó reconstruir el prestigio internacional de México y proyectar el retrato de un país que se aferraba a la paz.

El interés de Carranza porque el país se volviera en un actor protagónico a nivel continental, se manifestó de manera más visible en Centroamérica. El Tratado Bryan-Chamorro, firmado en 1914 entre Nicaragua y EE UU, reavivó las tensiones en la región. El acuerdo establecía que los estadounidenses podrían construir un segundo canal interoceánico que a travesara el país centroamericano. Costa Rica y El Salvador repudiaron el Tratado y llevaron el caso ante la Corte de Justicia Centroamericana en 1916. La diplomacia carrancista siguió muy de cerca el proceso y buscó, en la medida de lo posible, respaldar a las dos naciones demandantes, con el fin de contrarrestar el poderío estadounidense y evitar que Nicaragua se convirtiera en un protectorado. Aunque los alcances de la actuación mexicana fueron limitados y la problemática crecería durante la década de 1920, es relevante la iniciativa del carrancismo por tener una política activa.¹⁹⁸

El fortalecimiento de las relaciones con América Latina perseguía dos metas de mayor alcance: generar contrapesos políticos a nivel continental frente los estadounidenses y crear condiciones que permitieran asegurar la neutralidad ante el conflicto mundial. Pese al reconocimiento de Carranza como cabeza de un *gobierno de facto*, las tensiones con el vecino del norte continuaron. A mediados de 1916, con el pretexto de perseguir a Francisco Villa, tras un ataque perpetrado al poblado de Columbus, Nuevo México, el gobierno de Wilson volvió a desplegar tropas en territorio mexicano. Los resultados de la llamada Expedición Punitiva — que se circunscribió a la zona fronteriza — fueron ridículos, pero abonaron a enardecer un clima de creciente fricción. Carranza “se cuidó de declarar la guerra a un enemigo a todas luces superior”, como subrayan Ávila y Salmerón, pero se volvió una necesidad indispensable para la legitimidad de su gobierno acelerar la salida de los soldados extranjeros — que llegaron a sumar 10 mil — y evitar firmar un convenio que normalizara esas incursiones, tal como lo pedía EE UU.¹⁹⁹

Un enfrentamiento entre tropas constitucionalistas y expedicionarios norteamericanos en El Carrizal, Chihuahua, en junio de 1916, ofreció el combustible para que Carranza pusiera a andar la nueva maquinaria diplomática en Latinoamérica. El choque fue provocado por los estadounidenses, que intentaron traspasar el área tolerada para perseguir a Villa; fueron

¹⁹⁸ Sobre el tema: SERRANO, “México y la fallida unificación de Centroamérica”, pp. 843-866.

¹⁹⁹ SALMERÓN Y ÁVILA, *Historia Breve*, p. 269.

repelidos y los sobrevivientes apresados. La SRE presentó de manera inmediata la situación ante las cancillerías latinoamericanas: "...el gobierno norteamericano careciendo de fundamento jurídico y político para declarar la guerra a México, quiere hacerla inevitable por medio de incidentes que nos están arrollando a ella".²⁰⁰ El Carrancismo rechazó los intentos de mediación latinoamericana de 1914 y 1915, argumentando que suponían una intromisión en la vida interna, al proponer conciliar a las facciones revolucionarias. Esta vez, las circunstancias eran distintas: en puerta estaba un conflicto entre países. La diplomacia carrancista identificó de manera clara la raíz de la disputa:

La tesis del gobierno americano es que un Gobierno está obligado a proporcionar a los extranjeros y a sus intereses una protección efectiva, aún durante la guerra, y que si esta protección no puede obtenerse, el Gobierno americano tiene derecho a procurársela por sí mismo. Esta tesis es injusta porque significaría que los extranjeros, después de tener una condición privilegiada en tiempos de paz, gozarían además de protección en tiempos de guerra; y es atentatoria contra la autonomía de los países débiles, porque los expondría a reclamaciones y amenazas contra su soberanía, cada vez que no pudieran satisfacer las exigencias de protección de los demás países.²⁰¹

México apelaba, sin citarla explícitamente, a la Doctrina Calvo. Como señalamos antes, sus fundamentos eran reconocidos por las naciones de América Latina y fueron presentados a debate en las Conferencias Panamericanas de Washington y Ciudad de México, con el propósito de que fueran reconocidos como principios de derecho internacional, lo que generó el rechazo de EE UU. En ambos encuentros, las representaciones mexicanas respaldaron a los colectivos de Latinoamérica que promovieron los proyectos, pero tuvieron un papel secundario. El México que emergía de la Revolución invocaba ahora, ruidosamente, ese imaginario jurídico compartido. Más allá de la coyuntura específica, el trasfondo era la divergencia entre dos concepciones opuestas del derecho internacional, y la manera, por tanto, en que debían regularse las relaciones entre las naciones.

La respuesta de cada país al llamado mexicano fue distinta, tanto en prontitud como en intensidad, pero se abrió la posibilidad, casi inmediata, de una mediación multilateral. El Departamento de Estado declinó la propuesta colectiva, pero aceptó la negociación directa con la administración carrancista.²⁰² El contexto internacional jugó a favor de la causa mexicana. Las tensiones entre Alemania y EE UU iban en ascenso, y la probabilidad de que el segundo

²⁰⁰ *Libro rojo*, pp. 230-231.

²⁰¹ *Libro rojo*, p. 246.

²⁰² Ecuador, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Colombia y Haití se ofrecieron como mediadores. *Libro Rojo*, pp. 231-252; FRUS 1916, pp. 599-601.

rompiera su neutralidad era cada vez más cercana. En esos momentos, para el gobierno de Wilson se volvió necesario contener el conflicto con México y evitar que terminara convirtiéndose en tema de debate interamericano. Las negociaciones fueron tensas, pero Carranza supo leer sus posibilidades. Al tiempo que convocó a un Congreso Constituyente, que se reunió en Querétaro entre diciembre de 1916 y enero de 1917, se negó en redondo a suscribir un convenio que legalizara las incursiones estadounidenses, como estos pedían. En los mismos días en que se promulgó la Constitución, los soldados de la Expedición Punitiva abandonaron México y se prepararon para partir a Europa.

Si el llamado latinoamericano propició que EE UU accediera a abrir negociaciones bilaterales de inmediato, la presión alemana fue determinante para el desenlace de las mismas. La simpatía de ciertos sectores de la opinión pública mexicana hacia los Imperios Centrales y la acción directa de agentes alemanes —“argucias germanas” las llama Garciadiego— para provocar choques entre México y EE UU, e incluso para sumar al régimen de Carranza a su causa, fueron factores que incidieron en que el gobierno de Wilson optara por moderar su actitud hacia el vecino del sur.²⁰³ Para Carranza, en cambio, se volvió indispensable aprovechar la coyuntura para consolidarse en el poder y ser electo presidente constitucional. Aunque la nueva Carta Magna contenía preceptos de avanzada, contrarios incluso en algunos casos al pensamiento más conservador de Carranza, se convirtió en la principal herramienta de legitimidad de su gobierno, para enfrentar la inestabilidad generada por el golpe de Estado de Huerta desde 1913.²⁰⁴

La preparación del ingreso de EE UU a la I Guerra Mundial, que se consumó en abril de 1917, planteó un dilema de trascendencia para el resto de las repúblicas americanas: incorporarse a la contienda o permanecer neutrales. La presión de los beligerantes fue enorme. Al sumarse a los Aliados, liderados por Gran Bretaña y Francia, el gobierno de Wilson tuvo un peso fundamental para que ningún país del continente considerara apoyar abiertamente a los Imperios Centrales, guiados por Alemania. No obstante, cada nación latinoamericana reaccionó según sus circunstancias. Hasta antes del estallido bélico, los alemanes fungieron como socios económicos de relevancia para buena parte de América Latina, por lo que no

²⁰³ El episodio más famoso fue el llamado telegrama Zimmermann, por medio del cual Alemania proponía a México sumarse a su causa y recibir como compensación los territorios que le fueron arrebatados por EE UU. GARCADIEGO, “La Revolución mexicana y la Primera Guerra Mundial”, pp. 37-68.

²⁰⁴ Cfr. SALMERÓN y ÁVILA, *Historia breve*, pp. 273-274 y BARRÓN, *Carranza*, p. 205-211.

todos estaban convencidos de querer cerrar la puerta a ese mercado, ni en ese momento ni de cara al incierto horizonte posbélico.²⁰⁵

La declaración estadounidense de guerra fue secundada en los meses siguientes por ocho naciones latinoamericanas, principalmente de Centroamérica y el Caribe, pero de ellas únicamente dos participaron activamente con contingentes armados: Cuba y Brasil.²⁰⁶ Seis países más rompieron relaciones diplomáticas con Alemania, sin declarar la guerra, y otros seis optaron por permanecer neutrales: Venezuela, Paraguay, Colombia, Chile, Argentina y México.²⁰⁷ La cuestión de la situación del continente ante el conflicto global no fue ni siquiera planteada nuevamente en las sesiones de la UP. El organismo panamericano experimentó un periodo de “congelamiento” en temas políticos, impulsado por el Secretario de Estado Robert Lansing.²⁰⁸ Pese a ello, México y Argentina consideraron que era indispensable establecer canales de interlocución multilateral, para mantener al hemisferio fuera de los escenarios bélicos y asegurar los derechos de los neutrales.

La empatía entre los gobiernos de Hipólito Yrigoyen y de Venustiano Carranza, así como una lectura similar del contexto internacional, permitió que, entre 1917 y 1918, México y Argentina fortalecieran la relación bilateral y realizaran esfuerzos conjuntos para refrendar su neutralidad. A ambos les preocupaban las presiones para que se sumaran al conflicto y el excesivo poderío de EE UU.²⁰⁹ Las coincidencias políticas se vieron beneficiadas por un inédito incremento del vínculo comercial. Durante la Guerra Mundial, el mercado argentino se convirtió en destino relevante de dos de las principales exportaciones mexicanas: petróleo y henequén; ambos productos se destinaron para el abastecimiento de Gran Bretaña.²¹⁰

²⁰⁵ Aunque anclado en los casos de Brasil y Argentina, el libro de Compagnion *América Latina y la Gran Guerra* ofrece un panorama sobre las disyuntivas que enfrentó la región. Para un panorama historiográfico general: OJEDA, “América Latina y la Gran Guerra”.

²⁰⁶ En cuanto a Cuba, entonces un protectorado estadounidense, soldados de la isla participaron dentro del ejército norteamericano. Brasil envió una misión sanitaria, así como una fuerza naval que llegó en los últimos momentos del conflicto. Declararon la guerra, además: Costa Rica, Honduras, Panamá, Haití, Nicaragua y Guatemala. CONNELL, *El Sistema interamericano*, p.80 y RINKE, “Un drama”, p. 161.

²⁰⁷ El Salvador oficialmente se declaró neutral, pero ofreció sus puertos a la marina estadounidense para combatir a los Imperios Centrales. OJEDA, “América Latina y la Gran Guerra”, p. 23.

²⁰⁸ Como se recordará, desde antes de que EE UU ingresara a la guerra, Lansing se opuso a que la neutralidad hemisférica se discutiera en conjunto. MORGENFELD, *Vecinos en conflicto*, pp. 171-172.

²⁰⁹ Sobre la relación bilateral en el periodo: YANKELEVICH, “México-Argentina”, pp. 87-97.

²¹⁰ El henequén se utilizó para el empaquetado de granos. Durante los años de la guerra las exportaciones de México a Argentina promediaron, de acuerdo a Kuntz, 8 millones de dólares anuales. Los intentos de importar granos argentinos para el mercado mexicano tuvieron menos éxito. KUNTZ, “El impacto”, p. 129; RIGUZZI, *¿Reciprocidad imposible?*, pp. 216-218.

Tan pronto EE UU declaró la guerra a Alemania, Argentina lanzó la iniciativa de celebrar una conferencia internacional, en la que participaran exclusivamente países de América Latina, con el propósito de discutir la posibilidad de ejecutar acciones coordinadas. El proyecto fue respaldado ampliamente por México, que desarrollaba ya una política de neutralidad activa. La administración carrancista propuso en febrero que ocho naciones neutrales —Chile, Argentina, Brasil, EE UU, España, Suecia, Noruega y el propio México— debatieran la puesta en marcha de medidas comunes para presionar a los beligerantes y frenar la guerra. El ingreso de los estadounidenses a la contienda desbarató el plan, pero motivó a la diplomacia mexicana a respaldar la convocatoria argentina y a promover, además, la mediación latinoamericana entre EE UU y Alemania.²¹¹

El activismo mexicano en el continente coincidió con un nuevo pico de tensión en las relaciones bilaterales con el vecino del norte. La necesidad de garantizar el abasto de crudo al mercado norteamericano, movilizó a las empresas petroleras a buscar el apoyo del gobierno de ese país, con el fin de combatir uno de los preceptos angulares de la nueva Constitución mexicana: el reconocimiento como propiedad nacional de los recursos del subsuelo. Como elemento de presión contaban con la dependencia de México hacia las importaciones desde EE UU y la facultad gubernamental para controlar los flujos del comercio, dado el contexto bélico.²¹² Es así que, paralelo a las negociaciones directas con el vecino, la administración de Carranza volteó al sur en busca de contrapesos.

El Departamento de Estado combatió abiertamente el proyecto argentino y presionó a varias naciones latinoamericanas para que rechazaran la convocatoria. El ingreso de otros países a la contienda global orilló a que se replanteara la conferencia como una reunión entre neutrales. Aún así, el sabotaje estadounidense tuvo éxito y la frustrada Conferencia terminó por convertirse en un encuentro bilateral, ya que asistieron solamente representantes mexicanos y argentinos.²¹³ De cualquier modo, las coincidencias entre las dos naciones hispanoamericanas más grandes y un ascendente sentimiento anti-estadounidense en las elites intelectuales de ambos países y de otros del continente, fueron motivo de preocupación para el gobierno norteamericano.

²¹¹ FRUS 1917, pp. 44, 241-243 y 265-266. *Libro rojo*, pp. 372-391.

²¹² Cfr. SALMERÓN Y ÁVILA, *Historia Breve*, pp. 282-283; RIGUZZI-DE LOS RÍOS, *Destino no manifiesto*, pp. 201-211.

²¹³ Véase la correspondencia diplomática: FRUS 1917, pp. 235-389.

En enero de 1918, Wilson enunció sus famosos 14 puntos, en los que propuso medidas concretas para facilitar el cese al fuego global, entre ellas, la desaparición de las barreras comerciales, el fin de la diplomacia secreta y la creación de un organismo multilateral que garantizara la independencia política y la integridad territorial de todos los Estados, sin importar su tamaño. El mandatario norteamericano comenzó a perfilar, así, el horizonte de la posguerra, asumiendo el liderazgo internacional frente a la devastación de las potencias europeas y la convulsión de Rusia, que vivía un proceso revolucionario. De la mano de este posicionamiento, Wilson impulsó un giro discursivo sobre la política exterior de EE UU en América Latina, y de manera particular en México.

A mediados de año, el presidente estadounidense convocó a un grupo de periodistas mexicanos, ante quienes expuso la nueva actitud de su país: “la solución de los asuntos internos de México no es de nuestra incumbencia y... por lo tanto, no tenemos derecho para mezclarnos ni imponer nuestra voluntad a México con respecto a sus propios problemas”²¹⁴, esto en sintonía con el modelo de organización que proponía a nivel global. Más allá de las palabras, la interacción bilateral entró en una dinámica conciliatoria en dos de los temas conflictivos del momento, el comercio y el petróleo. Durante el verano, EE UU comenzó a otorgar licencias masivas para la exportación de bienes a México, mientras que Carranza suspendió temporalmente algunas de las previsiones de la legislación petrolera.²¹⁵

El universalismo wilsoniano era todavía ambiguo respecto al papel que jugarían las relaciones interamericanas en el nuevo orden internacional, pero para el México que surgía de la Revolución era obvio que su importancia continuaría siendo estratégica. Si bien, EE UU se enfiló a convertirse en una potencia mundial, su poderío económico y político tenía fuertes anclas en el hemisferio y su seguridad dependía de la estabilidad del mismo. En concordancia con la política de fortalecimiento de la presencia mexicana en el continente, la administración carrancista promovió su re-incorporación a la Unión de Repúblicas Americanas, posible gracias al reconocimiento formal que le otorgó el gobierno de Wilson, de acuerdo a las reglas vigentes. A través del embajador Ignacio Bonillas, frustrado candidato para sucederlo en la silla presidencial, Carranza negoció en términos ventajosos el pago de las cuotas que se debían desde 1912.²¹⁶

²¹⁴ SERNA, “Periodistas mexicanos”, p. 222.

²¹⁵ RIGUZZI-DE LOS RIOS, *¿Destino manifiesto?*, pp. 210.

²¹⁶ De los 45 mil dólares que se debían desde 1912, México pagó apenas 10 mil, en los primeros meses de 1918. Una de las primeras actividades de México fue participar en la organización de la II Conferencia Comercial

México regresó, además, con una agenda bajo el brazo. Frente al futuro del horizonte mundial que esbozó Wilson, se formuló la llamada Doctrina Carranza, que definió las directrices para los pasos mexicanos en el escenario internacional. Fue enunciada, como tal, en septiembre de 1918, pero ya había sido perfilada en distintos momentos, como en un discurso del jefe constitucionalista a finales de 1915 en Matamoros, Tamaulipas, precisamente cuando en Washington se celebraban los Congresos Científicos, y en el episodio de El Carrizal. Comprende tres principios: 1) La igualdad de todas las naciones en derecho; 2) la igualdad de nacionales y extranjeros ante “la soberanía del Estado en que se encuentran”, y 3) La no intervención de una nación en los asuntos internos de otra.²¹⁷ No se trató, bajo ninguna circunstancia, de una propuesta genuina. Los principios fueron expuestos con anterioridad a la Revolución en distintos contextos por la propia diplomacia mexicana; de hecho, la igualdad y la no intervención remitían a los planteamientos que formuló el gobierno de Benito Juárez durante la Intervención Francesa.²¹⁸ Más allá de su recurrencia en la historia doméstica, lo más relevante es que eran tópicos de un imaginario jurídico que se compartía con los países latinoamericanos, tal como se evidenció, como he señalado, en las dos primeras Conferencias Panamericanas.

La maquinaria diplomática mexicana promovió ampliamente la Doctrina Carranza en América Latina. La orientación fue resultado de las coincidencias en sus conceptos y del distanciamiento que prevalecía con Europa. Sin embargo, tenía características que la hacían particularmente atractiva en el plano continental. Al ponderar el respeto a la soberanía y condenar el intervencionismo, se contrapuso frontalmente al monroísmo que reivindicó Lansing en el Congreso Científico de 1915. Frente al “panamericanismo práctico” promovido por EE UU, México retomó una de las banderas que unió en el campo multilateral a colectivos de América Latina: que las relaciones interamericanas se construyeran a partir del reconocimiento de principios de derechos internacional.

Panamericana, que reunió a mil 200 hombres de negocios. En el evento, un legislador norteamericano atacó en su discurso a México, señalando que era un “obstáculo” para la economía continental, lo que provocó una airada protesta del gobierno de Carranza. ABCO, Minutes of the Governing Board, 1918, “Acta del 8 de mayo” y 1919, “Nota de protesta de México”, 2 de junio de 1919, ff. 194-195.

²¹⁷ Doctrina Carranza. De Isidro Fabela a Manuel J. Sierra, jefe del Departamento Político de la Secretaría de Relaciones Exteriores México, 9 de abril de 1935 Citado por Luis R. González en http://www.mexicodiplomatico.org/aportadiplom/luis_ruben_gonzalez_tapia.pdf Aunque generalmente se atribuye un cuarto principio: “Las legislaciones de los estados deben ser uniformes y semejantes en lo posible, sin establecer distinciones por causa de nacionalidad, excepto en lo referente al ejercicio de la soberanía”, como tal queda comprendido en el primero de los principios.

²¹⁸ PALACIOS, *América del Sur*, p. 179. Véase: GALEANA (coord.), *Presencia Internacional de Juárez*.

La creación de la Sociedad de Naciones en 1919, tema sobre el que ahondaremos en el siguiente capítulo, contribuyó a enrarecer aún más el ambiente en torno a la Unión de las Repúblicas Americanas. Sin embargo, el mismo Pacto que le dio forma al nuevo organismo internacional —en el que se reconoció a la Doctrina Monroe— y el no ingreso de varios países del continente, entre ellos precisamente EE UU y México, dejaron la mesa puesta para que el panamericanismo tuvieran un renovado protagonismo durante los años 1920. ¿Qué representó para el México que emergía de la Revolución ese espacio de interacción multilateral?

Segunda parte. México en las Conferencias Panamericanas de la década de 1920

México se está asumiendo, desde la Revolución, el “hermano definidor” [...] está indicando a los pueblos de su estirpe que hemos de confiar en nosotros y sólo en nosotros, que si nuestro poder material es escaso por ahora [...], la fe en nuestro porvenir, la conciencia de que tenemos personalidad original que desarrollar y defender, nos dará fuerza para resistir.

Pedro Henríquez Ureña, “El hermano definidor”, 1923.

A comienzos del otoño de 1923, el intelectual dominicano Pedro Henríquez Ureña publicó en el *Diario de Cuba* y *El Mundo* de la Ciudad de México un artículo titulado “El hermano definidor”. Enmarcado en la conmemoración del centenario de la Doctrina Monroe, el texto es una reflexión sobre los problemas históricos entre las dos Américas, la sajona y la latina. Para el caribeño, la pasividad de los latinoamericanos era responsable del “monopolio”, político y económico, que ejercía Estados Unidos (EE UU) en el continente. A las potencias sudamericanas —Chile, Argentina y Brasil— les reprochaba el egoísmo que las circunscribía a sus intereses políticos inmediatos; a las naciones de Centroamérica, estar “enfermas de inmovilismo”. Todas eran responsables, decía, de no actuar en conjunto para contener el “peligro norteamericano”, en imparable ascenso desde que confeccionó la independencia de Cuba a su antojo.

A contracorriente de esa tendencia, advertía Henríquez, dos acciones de México aparecían como “signos de los tiempos nuevos”: la reanudación de relaciones con EE UU, sin que el gobierno de Obregón firmara el tratado comercial que su vecino exigía como condicionante, y la postura ante la Conferencia Internacional Americana de Santiago de Chile, que abrió “paso a las tendencias de los pueblos hispánicos, hasta el punto de modificar una institución hasta ahora dominada por los Estados Unidos: la Unión Panamericana de Washington”.²¹⁹ Para el dominicano, la negativa de México de asistir a la primera reunión continental que se celebró tras la Guerra Mundial, en protesta por el control estadounidense sobre la Unión Panamericana (UP) —en teoría, un organismo multilateral—, esbozó una hoja de ruta para “resistir” de manera colectiva al coloso del Norte: en “la Quinta Conferencia

²¹⁹ HENRÍQUEZ, “El hermano definidor”, p. 352.

Panamericana dominó una sombra, como en escenas famosas de Shakespeare: la sombra del hermano definidor, el espíritu de México”.²²⁰

¿Cuáles fueron los alcances reales del camino que marcaba el “hermano definidor”? Esta segunda parte de la tesis tiene por objetivo examinar el papel de México en el sistema interamericano durante la década de 1920, con el referente de su participación en la Reunión de Jurisconsultos de Río de Janeiro de 1927 y en las Conferencias Panamericanas de Santiago de Chile, en 1923, y La Habana, en 1928. La historiografía ha prestado atención mínima al desempeño de la diplomacia mexicana en la arena interamericana durante este periodo, pese al interés que depositaron en ella los gobiernos de la época.²²¹ Fue uno de los pocos espacios internacionales a los que tuvo acceso el país que emergía de la Revolución, por lo que representó una de las vías para incorporarse al orden global que se trazaba tras la Gran Guerra y el desmoronamiento de los viejos imperios. Su importancia radica también en que el estrechamiento de los intercambios materiales reavivó las iniciativas para consolidar un andamiaje institucional entre las naciones del continente, lo que permitiría la homologación de normativas y la adopción de políticas comunes.²²²

El ámbito panamericano dio a México, en primera instancia, la posibilidad de contar con un campo de negociación alterno con EE UU, con dinámicas distintas a las de la conflictiva relación bilateral. Si bien los estadounidenses determinaron no ingresar a la Sociedad de Naciones (SDN), lo que ha sido interpretado como una política aislacionista,²²³ es importante subrayar que esta tendencia no se manifestó en el plano continental; por el contrario, mejorar las relaciones con los países del Sur y fortalecer la colaboración panamericana fueron preocupaciones constantes. Como se verá, esto se manifestó —aunque

²²⁰ HENRÍQUEZ, “El hermano definidor”, pp. 351-352.

²²¹ La participación en La Habana, en 1928, no ha merecido ningún estudio específico, sólo se menciona brevemente en algunos trabajos que exploran otros temas. En cuanto al papel en Santiago, existe un solo artículo: “México y la V Conferencia”, de J. M. Salceda. En ese texto se señala que la negativa a asistir a la reunión fue un mecanismo de presión para obtener el reconocimiento de EE.UU., hipótesis que compartimos. No obstante, incorporamos otros elementos no considerados por Salceda, obtenidos del cotejo entre fuentes de acervos mexicanos y estadounidenses. Proponemos que más allá de la cuestión del reconocimiento, la postura en Santiago fue el comienzo de un proceso más amplio, con efectos a corto y mediano plazo, tanto para la definición de la política exterior mexicana, como para la construcción de un orden jurídico interamericano, como se reflejó en La Habana. Es decir, no fue un episodio aislado. Algunas cuestiones que consideramos son: la reacción norteamericana ante las acciones desplegadas por México y sus alcances concretos; la relación estrecha entre las discusiones de Santiago y la Sociedad de Naciones, cuyo trasfondo era la reconfiguración del orden internacional en el mundo de la posguerra; el intento de mediación brasileña, y el papel de los movimientos antiimperialistas, entre otros.

²²² Véase MARICHAL, “Introducción”, pp. 17-27.

²²³ Un panorama general sobre la política exterior de EE.UU. en el periodo: IRIYE, *The Globalizing of America*.

no con los resultados esperados— en la forma en la que el país del Norte intentó conducirse en las Conferencias señaladas. En las administraciones de extracción republicana, que dominaron la década de 1920, las políticas de Woodrow Wilson provocaron que EE.UU. no consolidara de manera plena su influencia en Latinoamérica.

El renovado interés estadounidense en el panamericanismo coincidió con el auge global de movilizaciones de carácter político, social y cultural que abogaban por una mayor cooperación internacional, con el fin de evitar que se repitiera una tragedia como la I Guerra Mundial. Una de esas expresiones fue el antiimperialismo. Aunque era un movimiento bastante heterogéneo, tenía puntos de encuentro esenciales, como la defensa a ultranza de que las relaciones entre los países estuvieran basadas en la igualdad jurídica y el respeto a la soberanía de cada Estado, y no determinadas por condiciones de dominio económico, político o militar.²²⁴ La Unión de Repúblicas Americanas, en tanto espacio multilateral, se volvió foco de su atención.

Con el propósito de aprovechar las oportunidades que ofrecían los foros continentales, la Cancillería mexicana fijó metas que empataban con propuestas desarrolladas por otros actores, para generar mayor equidad en el sistema interamericano. Por una parte, respaldó las iniciativas que buscaban una reestructuración de la Unión de Repúblicas Americanas, a partir de la redefinición de las atribuciones de su órgano permanente, proceso al que Wilson se opuso. Por la otra, de manera paulatina, se sumó a los proyectos que apelaban a la adopción de principios de derecho internacional como eje rector de las relaciones hemisféricas. La construcción de un orden jurídico interamericano, a partir de la Reunión de Jurisconsultos de Río de Janeiro, se convirtió en una de las principales banderas mexicanas.

La definición de metas comunes fue un camino que se siguió para intentar superar los resquemores de varios gobiernos de Latinoamérica hacia el régimen que se autoproclamaba emanado de la Revolución mexicana. El propósito era tratar de construir alianzas que hicieran posibles los cambios propuestos y forjaran contrapesos ante la potencia norteamericana, es decir, romper la inercia dominante antes y durante la Gran Guerra. Las estrategias no se limitaron, sin embargo, al ámbito estrictamente diplomático.

²²⁴ Recupero la definición de antiimperialismo como “movimiento cultural transnacional” de ROSENBERG, *Financial Missionaries*, p. 149. Una explicación acerca de la heterogeneidad intelectual del movimiento: PITA y MARICHAL, “Introducción”, pp. 9-15. Sobre los alcances globales: GOEBEL, *Anti-imperial metrópolis*, y MANELA, *The Wilsonian Moment*. En el caso de África y Asia, la movilización impulsó reivindicaciones a favor de la descolonización y el reconocimiento de la autodeterminación de los pueblos.

Como consecuencia de la Revolución, México se convirtió en un referente para los movimientos antiimperialistas internacionales.²²⁵ Así lo refleja el texto de Henríquez Ureña. Aunque “El hermano definidor” es un ensayo evidentemente idealizado —omite los acuerdos de Bucareli—, sirve para recalcar que las posiciones asumidas por la diplomacia mexicana en la arena panamericana obtuvieron respaldo más allá de las oficinas de las cancillerías. Tanto en EE.UU. como en Latinoamérica, los grupos identificados como antiimperialistas tuvieron una fuerte presencia política. En el caso estadounidense, esta presencia se manifestó en la escena electoral e incidió en la política exterior.²²⁶

Más allá de elevar su nivel de protagonismo, el principal objetivo de México en el sistema interamericano durante la década fue obtener y garantizar, en momentos coyunturales, el reconocimiento del poderoso vecino del norte, indispensable para la consolidación de un régimen que padecía las secuelas del aislamiento internacional y era sumamente frágil, incluso para definirlo, en esos momentos, como Estado. Si bien el pragmatismo se impuso,²²⁷ la experiencia adquirida permitió configurar las bases de una política exterior que México proyectaría durante la década de 1930 y que empataría sus metas, de manera definitiva, con la construcción de un orden jurídico interamericano.

¿En qué consistieron en específico las estrategias mexicanas? ¿Cuál fue la respuesta de EE UU y la del resto de las repúblicas americanas? ¿Cuáles eran las posibilidades del “hermano definidor” y cuáles sus intenciones? Esta segunda parte se integra por dos capítulos. El primero tiene como punto de llegada la Conferencia Internacional Americana, celebrada en Santiago de Chile en 1923; el segundo, la de La Habana, en 1928.

²²⁵ Sobre el atractivo de la Revolución: YANKELEVICH, *La revolución mexicana en América Latina*, pp. 11-22.

²²⁶ ROSENBERG, *Financial Missionaries*, pp. 122-150.

²²⁷ El pragmatismo fue una característica que marcó, en general, las relaciones de México con EE.UU. durante la década de 1920. Para el caso de Obregón: COLLADO, “Del Capitolio a Bucareli”, p. 367.

Capítulo 2. Estar sin estar: México y la Conferencia de Santiago

La multitud en las calles y el público de las galerías de la Conferencia daban estruendosos vivas a México; y Mr. Fletcher no desconocía el valor moral y político de estas espontáneas demostraciones.

“Copia fiel de una parte del informe confidencial de la Delegación Cubana a la V Conferencia Panamericana de Santiago de Chile”.²²⁸

Cuando en junio de 1922, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) fue notificada por la UP, que el año entrante se celebraría en Chile la V Conferencia Internacional Americana, México era en cierto modo una isla.²²⁹ EE UU, Francia e Inglaterra, los países victoriosos de la Guerra Mundial, se negaban a reconocer al gobierno de Álvaro Obregón, presidente constitucional desde diciembre de 1920. Los secundaba Bélgica e incluso la neutral Suiza. La flamante SDN, por su parte, no contó a los mexicanos entre sus miembros hasta la década de 1930. Las puertas que abrían el camino para que el país pudiera emprender su reconstrucción tenían el mismo cerrojo: el reconocimiento implicaba reanudar relaciones diplomáticas con las potencias que emergían en el orden global de la posguerra, pero sobre todo el acceso a recursos financieros que México requería con ansia.²³⁰

La situación era particularmente difícil con EE UU desde el triunfo del Plan de Agua Prieta, que significara la caída y asesinato de Carranza a mediados de 1920, los norteamericanos no reconocían a los gobiernos de su vecino del sur; ni al que lideró de manera interina Adolfo de la Huerta ni al que encabezaba Obregón. La reanudación de relaciones formalmente se había condicionado a la firma de un tratado de comercio, ventajoso para los estadounidenses. Sin embargo, en el juego de la negociación había otros tópicos: la definición de los alcances del artículo 27 de la Constitución mexicana de 1917, que afectaba los derechos de propiedad en materia agraria y de hidrocarburos; las reclamaciones de ciudadanos norteamericanos por daños a sus propiedades, antes y durante la Revolución, y el pago atrasado de obligaciones financieras contraídas en distintos momentos y por diferentes administraciones mexicanas.

²²⁸ AHSRE, LE-191 I, f. 69

²²⁹ AHSRE, LE-190, De la Embajada de México en EE UU a la SRE. Washington, 6 y 7 de junio de 1923.

²³⁰ Como señala Collado, el gobierno de Obregón necesitaba tanto los recursos de préstamos internacionales, como de los ingresos del petróleo, vía impuestos. COLLADO, “Del capitolio a Bucareli”, pp. 317-318.

Estos temas, a su vez, involucraban a un importante número de actores, que presionaban al gobierno estadounidense en su postura frente a México: medianos y grandes propietarios de tierras, representantes de petroleras, tenedores de bonos, entre otros; algunos agrupados o representados en poderosas organizaciones como la National Association for the Protection of the American Rights in Mexico o el Comité Internacional de Banqueros.²³¹

Hacia 1922, el gobierno de Obregón mantenía diversos frentes para desactivar los grupos de presión y obtener el ansiado reconocimiento.²³² La notificación, y posterior invitación a la Conferencia de Santiago, no obstante, ofreció una oportunidad distinta. Salvo el notorio caso de Cuba, México mantenía relaciones diplomáticas con la mayoría de las repúblicas del continente, entre ellas las tres potencias sudamericanas: Brasil, Chile y Argentina. ¿Podían los países del sur representar una llave que ayudara a abrir el cerrojo norteamericano? ¿Cuál fue la estrategia mexicana? ¿Cómo se desarrolló y cuáles fueron sus resultados?

2.1 El Camino hacia Santiago.

Con la emergencia de EE UU como una de las potencias vencedoras de la Gran Guerra, las voces que pedían retomar la periodicidad de las reuniones entre los países del hemisferio se multiplicaron. La Conferencia de Santiago, con un programa renovado y evidentemente enriquecido, podría fijar el rumbo de una nueva etapa en las relaciones interamericanas, en un entorno distinto al de 1914, un mundo que surgía tras el fin de lo que Hobsbawm denominó la “era del imperio” (1875-1914).²³³ Dos circunstancias fueron determinantes del renovado interés en el evento panamericano: una nueva dinámica de la economía intercontinental y la creación de la SDN en Ginebra, Suiza a la que se incorporaron 18 repúblicas americanas, todas con excepción de EE UU, México y Ecuador. ¿Por qué decimos que fueron determinantes?

La economía. Si en víctimas mortales la Guerra Mundial tuvo efectos desastrosos, en términos económicos generó una ola expansiva de tal magnitud que significó el fin de la Primera Globalización (c.1870-1914).²³⁴ No obstante, la coyuntura arrojó resultados diferentes

²³¹ La bibliografía sobre el tema es muy amplia. Uno de los estudios clásicos es el de MEYER, *México y los Estados Unidos en el Conflicto Petrolero*. En este texto seguimos a COLLADO, “Del Capitolio a Bucareli”, pp. 315-374 y a STRAUSS, *El reconocimiento de Álvaro Obregón*, pp. 57-96.

²³² Era el caso, por ejemplo, de las negociaciones entre el Comité Internacional de Banqueros y la Secretaría de Hacienda, para tratar el asunto de la deuda pública mexicana, que derivó en la firma del convenio Lamont-De la Huerta a mediados de junio de 1922.

²³³ HOBBSBAWN, *La era del imperio (1875-1914)*. La denominación era por la coincidencia de varios imperios: otomano, alemán, ruso, británico, chino, persa, japonés e incluso etíope y marroquí. En realidad, la definición parte de una concepción económica, cercana a lo que otros llaman la Primera Globalización.

²³⁴ O’ROURKE Y WILLIAMSON, *Globalization and history*, pp. 1-55.

en América, a consecuencia del aislamiento frente a los escenarios bélicos, la apertura de nuevas rutas de comercio intercontinental –el Canal de Panamá– y la consolidación de EE UU como potencia con proyección global. Al iniciar la década de 1920 el gigante norteamericano acaparaba la mitad del comercio exterior, convirtiéndose en socio principal de Latinoamérica y desplazando a Europa. Aunque el comportamiento tenía variaciones regionales, el giro era relevante: en 1910 apenas un cuarto de valor de las importaciones de los países latinos provenía de EEUU, mientras que menos de un tercio de las exportaciones latinoamericanas iban destinadas a éste.²³⁵

Tabla 2.1 Comercio Exterior desde América Latina en 1920					
(Porcentaje)					
Rubro	Zona Geográfica	Estados Unidos	Reino Unido	Alemania	Francia
Exportaciones	México, Centroamérica y el Caribe	83.5	12.1	0.15	3.55
	Sudamérica	32.6	22.6	2.44	7.62
	Total Latinoamérica	50.7	18.9	1.6	6.2
Importaciones	México, Centroamérica y el Caribe	64.7	5.5	0.9	3.2
	Sudamérica	42.4	22.2	3.11	4.9
	Total Latinoamérica	49.7	16.7	2.4	4.4

Fuente: "Revista General del Comercio Exterior de América Latina en 1920", *Boletín de la Unión Panamericana*, Vol. 55, pp.157-166 y "El Comercio Exterior de la América Latina en 1923", *Boletín de la U. Panamericana.*, Vol. 60, pp.283-289. El porcentaje es sobre el valor.

Las inversiones estadounidenses en América Latina caminaban en un ritmo ascendente: entre 1914 y 1929 prácticamente se quintuplicarían.²³⁶ La Gran Guerra provocó una intrusión a gran escala del capital norteamericano en los mercados de América del Sur. Mientras que a finales del siglo XIX apenas 12 % de las inversiones de EE UU en Latinoamérica se canalizaba a países sudamericanos, hacia 1930 éstos concentraban 56 % de las mismas, superando a la zona tradicional de influencia del coloso del Norte: México, Centroamérica y el Caribe.²³⁷ El

²³⁵ "Revista General del Comercio Exterior", *Boletín de la Unión Panamericana*, Vol. 55, pp.157-166 y "El Comercio Exterior de la América Latina en 1923", *Boletín de la UP*, Vol. 60, pp.283-289.

²³⁶ BULMER-THOMAS, *La historia económica*, pp.185-189.

²³⁷ MORGENFELD, *Vecinos en conflicto*, p. 157.

desplazamiento de Nueva York sobre Londres como centro de gravedad financiero global provocó, también, un reacomodo en los flujos de capitales; la mayor parte de la deuda sudamericana se encontraba colocada en la capital inglesa, lo que generó una relación triangular, toda vez que Londres comenzó a depender del capital norteamericano.

El fortalecimiento de los vínculos materiales avivó el debate al interior de EE UU sobre la necesidad de mejorar las relaciones con los países del continente. A comienzos de los años 1920 desde diversos sectores —intelectuales, cámaras de comercio, industriales, académicos, políticos—, se pugnaba por un giro en la política exterior hacia Latinoamérica. Aunque las finalidades eran distintas, había una coincidencia importante: el idealismo pregonado por Wilson, paradójicamente, derivó en mayor intervencionismo, que aumentó la crispación y encendió un fuerte sentimiento anti-estadounidense, cuya mayor manifestación eran los movimientos antiimperialistas en gran parte del hemisferio. Como señala en sus memorias Charles Evans Hughes, secretario de Estado del gobierno republicano que relevó a los demócratas en 1921: “decrying interference, we interfered most exasperatingly.”²³⁸

La pospuesta Conferencia de Santiago era una oportunidad interesante para revitalizar las relaciones hemisféricas. Para muchos de los actores, la prioridad seguía siendo fortalecer un andamiaje institucional, que permitiera la adopción de políticas comunes a nivel continental, primordialmente en ámbitos directamente económicos, pero también en otros como salubridad, migración, educación y cooperación intelectual.²³⁹ La experiencia fallida del *panamericanismo práctico* unidireccional de Wilson hizo evidente que, para que los acuerdos se materializaran, era necesario promoverlos multilateralmente y no como una imposición.

La creación en 1919 de la SDN con el Tratado de Versalles, puso sobre la mesa la posibilidad de redefinir los alcances de la Unión de Repúblicas Americanas y sus Conferencias periódicas. En el papel, la SDN fue diseñada e impulsada por Woodrow Wilson como un mecanismo para evitar que se repitieran a nivel global las condiciones que propiciaron la Guerra Mundial. Los principios proyectados en ella —seguridad colectiva, desarme, arbitraje, equilibrio entre las potencias—, pretendían ofrecer salidas multilaterales a eventuales

²³⁸ HUGHES, *The Autobiographical notes*, p. 263. Hughes era consciente de la insatisfacción que existía en EE UU respecto a las relaciones con Latinoamérica y él mismo fue un crítico de la política exterior de Wilson.

²³⁹ Como señala Marichal, la construcción de ese andamiaje institucional fue uno de los motivos que impulsaron originalmente la convocatoria de las Conferencias Panamericanas, sin embargo, sostenemos que fue hasta la Guerra Mundial, y como consecuencia de la inclusión plena de Sudamérica en la órbita económica de EE UU, cuando verdaderamente se lograron consolidar esos esfuerzos embrionarios. Cfr. MARICHAL, “Introducción”, pp. 17-27.

conflictos.²⁴⁰ En la práctica, sin embargo, mostró pronto sus limitaciones: la Unión Soviética ingresaría hasta 1934 y el propio EE UU no se incorporaría nunca.²⁴¹ La ausencia de éste último, caracterizada como manifestación de una tendencia aislacionista, fue el rechazo del Senado a ratificar el Tratado de Versalles, bajo el argumento de que podía limitar la política exterior norteamericana e involucrar al país en conflictos extra-continetales.²⁴²

Antes del no definitivo del Senado, como una vía para vencer a la oposición, Wilson promovió que el Pacto de la SDN reconociera en su artículo 21 a la Doctrina Monroe como forma de “inteligencia regional”.²⁴³ La disposición quedó como una herencia explosiva, ya que no se definió qué se entendía por “Doctrina Monroe” o por “inteligencia regional”.²⁴⁴ En el diseño del idealismo wilsoniano para un nuevo orden global, ¿EE UU se guardaba para sí el tutelaje sobre América, lo que implicaba legitimar paradójicamente una suerte imperio informal? ¿O se abría la puerta para que las naciones americanas pudieran ampliar y fortalecer los instrumentos de entendimiento regional, en este caso el sistema interamericano, al margen de la inestabilidad que sacudía a Europa y al resto del mundo? Era la disyuntiva que alimentó el debate.²⁴⁵

Es sintomático que, pese a la ausencia estadounidense, el artículo 21 no fue tocado por ninguno de los miembros permanentes que originalmente constituyeron el Consejo de la SDN: Gran Bretaña, Francia, Italia y Japón. De forma tácita parecía que las potencias reconocían, así, la tutela estadounidense sobre el continente americano,²⁴⁶ pese a que desde sus inicios Ginebra contó con la participación de representantes de 18 repúblicas latinoamericanas. La indefinición

²⁴⁰ ARMSTRONG, *The Rise of a International Organisation*, pp. 9-23. Identifica 7 principios: seguridad colectiva; controversias “justiciables”; manejo de crisis; desarme; concierto de las grandes potencias; funcionalismo y principios organizacionales claros para la SDN: debía estar constituida por Asamblea, Consejo y Secretaría General.

²⁴¹ Alemania se integró, por su parte, en 1926.

²⁴² Para los opositores en el Senado existía el riesgo de que EE UU se involucrara en los conflictos que preveían se avecinaban por la desintegración de los Imperios Centrales y que se subordinara al Consejo de la SDN, dominado por potencias europeas. IRIYE, *The Globalizing of America*, pp. 68-72. Sobre los debates internos, que incidieron en que los demócratas perdieran la elección de 1921: HUGHES, *The Autobiographical notes*, pp. 210-225.

²⁴³ HERRERA, *México en la Sociedad de Naciones*, pp. 57-69. El artículo íntegro dice: “Los compromisos internacionales, tales como los tratados de arbitraje, y las inteligencias regionales, (ententes regionales), como la doctrina de Monroe, que aseguran el mantenimiento de la paz, no se consideran incompatibles con ninguna de las disposiciones del presente pacto”.

²⁴⁴ Como explica Lafeber, la Doctrina Monroe ha tenido históricamente diversas interpretaciones, tal como se demuestra en la divergencia entre el significado original y el que le dio el Corolario Roosevelt: LAFEBER, *The American search*, pp. 199-200. A igual conclusión llega REYNOLDS, “México y los Estados Unidos”, pp. 412-420.

²⁴⁵ Al analizar las críticas que en América Latina recibía la política exterior norteamericana, años después Hughes señalaría: “la dificultad no ha estribado en que nosotros definamos la doctrina Monroe, sino en que a veces hayamos dejado de definirla”. HUGHES, *Relaciones de los Estados Unidos*, p. 23.

²⁴⁶ SMITH, *The United States and Latin America*, pp. 83-85.

del artículo 21 también resultó utilitaria a Chile; gracias a él pudo bloquear los intentos de Bolivia y Perú porque en la SDN se abordaran las disputas limítrofes que mantenían con el primero desde la Guerra del Pacífico. Al ser un “asunto americano”, las potencias se mostraron esquivas para que se incluyera en las deliberaciones ginebrinas. Desilusionadas, en 1921 Bolivia y Perú abandonaron la organización y no volverían hasta fines de la década.²⁴⁷

Aunque la cuestión “Doctrina Monroe”, como tal, fue tema de debate álgido en los foros de Ginebra hasta la segunda mitad de los años 1920, a consecuencia de la intervención norteamericana en Nicaragua, para muchos diplomáticos e intelectuales latinoamericanos fue un asunto de seria atención, toda vez que marcaba los alcances de la SDN como contrapeso frente a EE UU, de ahí que se considerara a tratar también en las Conferencias Panamericanas.²⁴⁸ Entre 1898 y 1921 el gigante norteamericano intervino un total de 26 veces en países de Centroamérica, el Caribe y su vecino México, apelando precisamente a la Doctrina en cuestión, reorientada por el Corolario Roosevelt.²⁴⁹ La indefinición en el Pacto de la SDN dio pie a diversas lecturas que tenían un punto convergente: la necesidad de retomar la pospuesta Conferencia de Santiago.

El reconocimiento de la Doctrina Monroe como forma de “inteligencia regional” reforzó las posturas esgrimidas por un grupo importante de juristas de todo el continente —los más reconocidos el chileno Alejandro Álvarez, el cubano Antonio Sánchez de Bustamante y el estadounidense James Brown Scott— que pugnaban por la existencia de un derecho internacional propiamente americano, distinto al europeo, a partir de la premisa de la prevalencia histórica del sistema de gobierno de república en las naciones del nuevo mundo. Desde su interpretación, la Doctrina Monroe en su sentido original —no injerencia de potencias extra continentales—, no era propiamente una amenaza, sino una garantía. Agrupados en torno al American Institute of International Law (AIIL), para este influyente grupo la codificación del derecho internacional público y privado mejoraría sustancialmente las relaciones hemisféricas, al definir con claridad principios jurídicos comunes.²⁵⁰ De este modo, el grupo simpatizaba con la idea de que se retomaran los trabajos de las Conferencias Internacionales. En Río de Janeiro 1906, como señalamos, se acordó que una Comisión de Jurisconsultos, compuesta por representantes de los 21 países americanos, discutiera y

²⁴⁷ HERRERA, *México en la Sociedad de Naciones*, p. 38 (T).

²⁴⁸ El Salvador y Honduras pidieron ante la SDN una definición, aunque con poco éxito. Sobre los debates en Ginebra: HERRERA, *México en la Sociedad de Naciones*, pp.61-69.

²⁴⁹ SMITH, *Talons of the Eagle*, pp. 50-51.

²⁵⁰ SCARFI, *El imperio de la Ley*, pp. 115-141. En siguientes apartados retomaremos a este importante grupo.

elaborara propuestas concretas para tratar varios de los temas de jurisprudencia recurrentes en los encuentros continentales. La reunión no se efectuó hasta 1912 y dejó sus trabajos en etapa embrionaria.²⁵¹

La ambigüedad del artículo 21 abrió la puerta, además, al debate sobre la posibilidad de que los países americanos pudieran organizar su propia Liga de Naciones, sin injerencia del viejo mundo y con la participación de EE UU. Había dos posiciones:

- a) **Ampliar las atribuciones de la Unión de Repúblicas Americanas y de las Conferencias Internacionales.** Postura que manifestó desde 1919 el diplomático John Barrett, director de la UP, y que desarrolló como proyecto concreto en la Conferencia de Santiago Alejandro Alvarado, jefe de la delegación de Costa Rica. El objetivo era que la asociación tuviera una funcionalidad expresamente política, para la solución de conflictos intercontinentales.²⁵²
- b) **Crear una Liga de Naciones Americanas.** Era la propuesta que desde 1920 impulsó el presidente uruguayo Baltasar Brum: un organismo internacional, similar a la SDN, pero exclusivamente integrado por americanos –incluido Canadá–, para la resolución de conflictos y la protección ante amenazas como la que significó la Guerra Mundial. La Liga debía tener por principio general la equidad absoluta entre los países miembros.

Tanto la codificación de un derecho internacional americano, como la creación de una Liga de Naciones —que podía transformar o sustituir a la Unión de Repúblicas Americanas—, denotaban una coincidencia: la necesidad de establecer instrumentos permanentes, que definieran de manera clara reglas, asumidas y respetadas por todos los gobiernos del continente. A la administración del republicano Harding, que prefería propuestas similares a las del *panamericanismo práctico*, pero funcionales, no lo entusiasmaba la idea una reconfiguración profunda del sistema interamericano. Finalmente, limitaría el accionar de la política exterior de EE UU y esa era la razón por la que su partido, entonces mayoría en el Senado, rechazó la incorporación a la SDN. ¿Por qué entonces, el gobierno del país más poderoso del continente

²⁵¹ En el programa original de la Conferencia de Santiago para 1914 se planteó tratar los resultados de ese primer encuentro Jurisconsultos. COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISCONSULTOS, *Reunión de 1927*, vol. 4, pp. 7-14 y AHSRE, LE-182, t. VIII, Informe de Víctor Manuel Castillo, delegado de México a la Reunión de Jurisconsultos, al Secretario de Relaciones Exteriores. 20 de julio de 1912, Río de Janeiro, ff. 56-69.

²⁵² En un escrito dirigido en 1919 al presidente Wilson, con copia a los gobiernos de los 20 países latinos, Barrett hizo notar que la URA tenía ya una estructura similar a la SDN: las Conferencias Internacionales Americanas equivalían a las Asambleas y la UP al Consejo, por lo que los ajustes podrían realizarse de convocarse la pospuesta Conferencia de Santiago. JBP, Caja 105, “The League of Nations in relation to American Questions and the Monroe Doctrine”, abril de 1919. Sobre Costa Rica: SALISBURY, “La lucha anti-imperialista”, pp. 85-98.

terminó aceptando no solo la nueva convocatoria del encuentro panamericano, sino que además se incluyeran las iniciativas uruguaya y costarricense? La razón es que la presión interna, y en menor grado la externa, hacían insostenible posponer más la Conferencia. Una propuesta de la campaña de Harding fue precisamente fortalecer las relaciones con América Latina.²⁵³

El detonante fue un hecho puntual. A finales de 1921, en pleno corazón de Washington D.C, un edificio con patio tropical, fachada en mármol blanco y abundantes jardines, acaparó las portadas de los principales diarios del globo terráqueo. En su interior, representantes de nueve países celebraron la Conferencia para la Limitación de Armamentos —también conocida como Conferencia Naval de Washington—, que concluiría hasta principios de febrero del año siguiente. El evento era de la mayor trascendencia: tenía por finalidad frenar la carrera armamentística entre las principales potencias navales —particularmente EE UU, Japón y Gran Bretaña—, para disminuir, en consecuencia, las tensiones crecientes en el Pacífico. Se sostenía que el desarme arrojaría importantes beneficios para la estabilización financiera y la recuperación económica de Europa, lo que, a su vez, favorecería al resto del orbe.²⁵⁴ Aunque el gobierno norteamericano fungió como convocante y anfitrión, el edificio sede —ese que enamoraba rotativas— no le pertenecía: se trataba de la UP. Ninguno de los otros 20 miembros de la Unión fue invitado a la Conferencia.

El malestar por la exclusión latinoamericana se hizo evidente. En *The New York Times*, por ejemplo, se señaló que había sido un desatino del Departamento de Estado no incluir a representantes de América Latina. Fue sorprendente, decía el diario, que participaran Portugal, Italia o Francia, y se excluyera a potencias americanas como Brasil o Argentina, e incluso a países que tenían miles de kilómetros de costa en el Pacífico, y por tanto interés directo en la reunión, como Perú y Chile. La ausencia latinoamericana no tenía justificación, incluso si su presencia hubiera sido meramente testimonial, por la importancia económica y estratégica que tenía la región para EE UU.²⁵⁵

El propio secretario de Estado Hughes reconoció el error. Dos días después de la

²⁵³ Hughes da cuenta en sus memorias que una de las principales encomiendas que tuvo en el Departamento de Estado fue tratar de reconducir la relación con Latinoamérica, muy dañada durante la administración de Wilson. HUGHES, *The Autobiographical notes*, p. 263.

²⁵⁴ IRIYE, *The Globalizing of America*, pp.73-79; VAN METER, “The Washington Conference”, pp. 603-624.

²⁵⁵ “American nations to hold conference” y “Pan-American call to be issue soon”, *The New York Times*, 20 de diciembre de 1921 y 1 de enero de 1922, respectivamente. JBP, Caja 105, “Latin American and the Conference”, s/f.

clausura de la Conferencia de Washington, el 8 de febrero de 1922, se celebró la segunda de las nueve reuniones que por reglamento debía realizar cada año el Consejo Directivo de la UP. Ante los representantes de once gobiernos, Hughes expresó que “lamentaba” la ausencia de otras naciones americanas en el encuentro de desarme y, en un discurso reproducido por la prensa, destacó la cordialidad como un rasgo característico de las relaciones intercontinentales, así como los beneficios que los acuerdos pactados por las potencias traerían para América Latina, sobre todo en materia de estabilidad económica.²⁵⁶ “Disculpa no pedida, culpa manifiesta”, indica con sapiencia un dicho medieval.²⁵⁷ A la sesión siguiente, el embajador de Chile presentó la propuesta para reprogramar la Conferencia Panamericana pospuesta 8 años antes. Su celebración se fijó para el invierno del hemisferio sur de 1923.²⁵⁸

El gobierno estadounidense estaba doblemente condicionado. Tenía que contener las expectativas de quienes apostaban por una transformación de raíz del sistema interamericano, a la que como vimos era contraria la política exterior norteamericana. Y al mismo tiempo, era presionado por grupos industriales y comerciales que deseaban acuerdos que mejoraran las condiciones para los intercambios económicos.²⁵⁹ Frente a este panorama, ¿cuál fue la postura del gobierno mexicano? ¿Podía aprovechar estas condiciones?

2.2 La estrategia mexicana: las armas de la argumentación.

A inicios de 1923, tras recibir la invitación formal del gobierno de Chile, presidido por Alberto Alessandri, la SRE, por conducto de su titular Alberto J. Pani, anunció que *No* asistiría a la V Conferencia Internacional Americana. El argumento fue preciso: pese a que México era miembro activo y pagaba sus cuotas, estaba en una situación de desigualdad frente al resto de los países de la Unión de las Repúblicas Americanas, al haber sido privado del derecho a discutir la definición de los contenidos del programa. Para evitar situaciones “embarazosas” a

²⁵⁶ ABCO, JX 1980.5 A202, Acta del Consejo Directivo del 8 de febrero de 1922, Discurso anexo de Charles Hughes, ff- 130-132; “Conference effects wide, says Hughes”, *The New York Times*, 9 de febrero de 1922.

²⁵⁷ *Excusatio non petita, peccata manifesta* en latín.

²⁵⁸ ABCO, JX 1980.5 A202, Acta del 5 de abril de 1922.

²⁵⁹ Comerciantes e industriales presionaban para acuerdos favorables y resultados concretos en temas comerciales y de comunicaciones. NARA, RG 43, Entry 133, Del Departamento de Estado a la Delegación de EE UU en Chile. 8 de marzo de 1923. Telegrama 1. AC-T, Fondo PEC, Exp. 138, Inv. 1461. Departamento de Estado. Boletín Confidencial del 3 de junio de 1923.

los latinoamericanos y al propio anfitrión, señalaba la comunicación, México se abstenía de asistir. Esa fue la postura oficial que tuvo eco en la presa del continente y fuera de él.²⁶⁰

Efectivamente, aunque el gobierno mexicano tenía derecho pleno a asistir al evento de Santiago, en tanto fundador de la Unión, el reglamento vigente le impedía participar en las sesiones del Consejo Directivo de la UP, ya que el embajador mexicano no estaba acreditado ante Washington. En esos momentos, Paraguay vivía la misma situación que México, pero mientras los sudamericanos mantuvieron discreción, la SRE mexicana le dio al tópico un alcance mayor: resultaba inadmisibles que se impidiera la participación de un Estado en los trabajos del órgano permanente por carecer del reconocimiento estadounidense; se suponía que se trataba de una asociación internacional, en la que participaban naciones libres, con una misma forma de gobierno republicano, en un ambiente democrático y con el único fin de fomentar la cooperación y el entendimiento entre los pueblos del continente.²⁶¹

Unos días después de la comunicación oficial, Pani mandó un telegrama confidencial al ministro de México en Chile, Carlos Trejo y Lerdo de Tejada, en el que explicó a detalle los motivos centrales de la determinación, para que así se lo transmitiera al presidente Alessandri. De acuerdo al documento, el Departamento de Estado condicionaba el reconocimiento de México a la firma de un tratado de comercio, “que contiene estipulaciones contrarias a la Constitución y pondría [a los] americanos en situación privilegiada respecto a demás extranjeros y todos [los] nacionales”.²⁶² Según la explicación, una eventual firma del tratado por parte de México sería sumamente perjudicial para el gobierno de Obregón: perdería su legitimidad ante la “opinión pública” y frenaría los planes de reconstrucción, tras la etapa bélica de la Revolución. Además, señalaba que amplios sectores norteamericanos estaban en contra de la arbitrariedad del republicano Harding, que incluso había impedido que Inglaterra, Cuba, Francia y Bélgica otorgaran el reconocimiento. Como resaltó Salceda, Pani finalizó su telegrama con una advertencia alarmista: el caso mexicano debía preocupar, ya que sentaba un precedente sobre las tendencias de “expansión imperialista” de EE UU.²⁶³ Todas las legaciones recibieron la misma información, con instrucciones precisas: publicitar las razones de la no

²⁶⁰ La última sesión en la que México participó fue en mayo de 1920. ABCO, Minutes of the Governing Board 1920, Acta del 5 de mayo de 1920. En España, por ejemplo, el periódico ABC calificó de “decorosa” la decisión. “La Conferencia Panamericana”, *ABC*, Madrid, 14 de enero de 1923, p. 5.

²⁶¹ Sobre Argentina, MORGENTHAU, *Vecinos en conflicto*, pp.18-19.

²⁶² AHSRE, LE-191 (4), Telegrama confidencial de Pani a Trejo, ministro de México en Chile. 24 de enero de 1923, fjs. 76-84.

²⁶³ SALCEDA, *México en la V Conferencia*, p. 78; AHSRE, LE-191 (4), Telegrama confidencial de Pani a Trejo, ministro de México en Chile. 24 de enero de 1923, f. 83.

asistencia a Santiago, ante los gobiernos y la prensa de los países en las que estaban desplegadas.

La primera parte de la estrategia comenzaba a dibujarse: “panamericanizar” el conflicto entre EE UU y México, de tal modo que éste último pudiera obtener el respaldo latinoamericano, siguiendo el camino del episodio de El Carrizal en 1916. Los problemas en la relación bilateral embonaban con temas ríspidos en las relaciones interamericanas. Pani, que asistió a la Conferencia de París de 1919 como “observador informal”, conocía bien los debates en torno al controvertido artículo 21 del Pacto de la SDN.²⁶⁴ Por una parte, sus explicaciones tenían un objetivo: denunciar la preponderancia de EE UU sobre el sistema interamericano, como impedimento para un efectivo multilateralismo; apelaba, así, al fantasma del imperialismo. Por la otra, recurría a elementos del imaginario jurídico que compartían los países latinoamericanos, respecto a las relaciones y el derecho internacional, en torno a dos principios centrales: la igualdad jurídica entre las naciones y la igualdad ante la ley de extranjeros y nacionales.

En la comunicación oficial, Pani fue cuidadoso de no cuestionar el mecanismo del reconocimiento, en tanto política nacional de EE UU, sino como condicionante para la membrecía activa en una asociación internacional. Es decir, la posición de México no era exigir unilateralmente que su vecino modificara su política exterior, lo que hubiera implicado una intromisión en sus asuntos internos, sino que la Unión hiciera valer su condición de efectivo organismo multilateral, pidiendo que reivindicara la igualdad entre las naciones. La condicionante del reconocimiento de uno de los Estados miembros para la participación del resto en la UP, colocaba a ese Estado en una situación privilegiada y a los demás en inferioridad.

Por otra parte, la exigencia de EE UU para otorgar el reconocimiento a cambio de que sus ciudadanos recibieran un trato privilegiado atentaba contra el principio de la igualdad civil ante la ley entre nacionales y extranjeros. Si bien era una problemática propiamente de carácter bilateral, de ahí que se le incluyera en el telegrama confidencial y no en el comunicado oficial, afectaba indirectamente a América Latina, ya que la postura estadounidense era contraria a las concepciones jurídicas del resto. México apelaba, en este segundo caso, más que a una acción concreta en la Conferencia, a la solidaridad para generar presión.

²⁶⁴ HERRERA, *México en la Sociedad de Naciones*, pp.41-42 (T)

Ambos temas armonizaron con los proyectos que plantearon Uruguay y Costa Rica para la Conferencia de Santiago. En su propuesta de Liga de Naciones Americanas, el presidente uruguayo Brum estableció que la esencia del panamericanismo tenía que ser el reconocimiento de la “igualdad de todas las soberanías, grandes y pequeñas”.²⁶⁵ Tomando como referencia la estructura de la SDN, que era a su vez reflejo de una serie de ideas que se venían configurando acerca de las relaciones internacionales desde fines del siglo XIX, Brum proponía que la Liga estuviera conformada por un Consejo, una Asamblea y un Secretariado permanente, además de una carta general de derechos y obligaciones de los Estados, que garantizara el pleno funcionamiento del nuevo organismo.²⁶⁶ Como condición para que un gobierno perteneciera a la Liga, éste debía ser reconocido al menos por dos terceras partes de los Estados miembros, con el fin de contrarrestar el fantasma del golpismo y los gobiernos *de facto*. Igual requisito, el del respaldo de dos terceras partes de los países miembros, se establecía para la intervención multilateral en una nación, en casos de conflictos internos o de anarquía plena. Así, se rompía el unilateralismo del reconocimiento y el intervencionismo. Dada la posición geopolítica de Uruguay, su propuesta no solo buscaba establecer un corsé al gigante norteamericano, sino que tenía otros destinatarios inmediatos: Argentina y Brasil.

El proyecto de Brum contemplaba, además, que todos los países americanos adoptaran los principios de la Doctrina Calvo, es decir, la preponderancia de los tribunales locales y la limitación de las reclamaciones diplomáticas solamente a casos de denegación de la justicia.²⁶⁷ Finalmente, Brum consideraba que la defensa del continente frente a amenazas externas debía ser asumida como una obligación colectiva, lo que significaba que la Doctrina Monroe dejaría de ser exclusiva de la política norteamericana y se convertiría en política panamericana. Su argumentación partía de un supuesto histórico: aunque se consideraba al norteamericano Monroe el primero en enunciar los principios que contenían la que fue conocida como su Doctrina en 1823, en realidad eran una aspiración común de todos los pueblos americanos en la época, e incluso, afirmaba, el prócer rioplatense Artigas pronunció algo similar unos años antes.²⁶⁸

Respecto al plan que proponía Costa Rica, las razones mexicanas embonaron a la perfección. Diseñado por Alejandro Alvarado Quirós, ex senador y ministro de Relaciones

²⁶⁵ CLEMENTE, “Uruguay en las Conferencias”, pp. 13-17; WEHRLI, “Los proyectos de Sociedad”, pp. 4-6. FRUS, 1923, vol. 1, p. 293.

²⁶⁶ ARMSTRONG, *The Rise of a International Organisation*, pp. 9-23.

²⁶⁷ FRUS, 1923, vol. 1, p. 293

²⁶⁸ CLEMENTE, “Uruguay en las conferencias”, pp. 13-17.

Exteriores durante la Guerra del Coto con Panamá en 1921, el proyecto pretendía la reorganización de la UP, para que ésta se rigiera por principios democráticos y en un plano de absoluta igualdad entre todos los Estados miembros. De acuerdo a Quirós, el Consejo Directivo debía estar conformado por representantes de los 21 países, distintos a los diplomáticos acreditados ante el gobierno de Washington; así, el reconocimiento norteamericano se volvía innecesario y la Unión autónoma. Tal como el resto de gobiernos, EE UU debería contar con un representante que no fuera el Secretario de Estado. A mediano plazo, la intención era que el Consejo Directivo, además de continuar y extender sus funciones como órgano responsable de guiar los proyectos de cooperación y de convocar a las Conferencias Panamericanas, adquiriera facultades similares a las del Consejo de la SDN.²⁶⁹

¿Cuál era el origen del proyecto de Costa Rica? La que durante el siglo XIX fuera la nación más apacible de América Central, desde 1917 vivía años turbulentos, tras el sangriento golpe de Estado encabezado por Tinoco y la Guerra del Coto con Panamá. Esa circunstancia la volvió vulnerable a posibles intervenciones estadounidenses, como al resto de la región, que entre 1898 y 1922 vivió 14 desembarcos de *marines*.²⁷⁰ Para la diplomacia tica era indispensable contar con mecanismos multilaterales, que le permitieran generar condiciones para contener la injerencia de EE UU en el istmo y para fomentar la estabilidad entre sus vecinos, atacando la cultura del *cuartelazo*. En este sentido, sus actuaciones en la Conferencia Centroamericana de Washington, celebrada en 1922-1923, y en la Panamericana de Santiago de 1923, estuvieron relacionadas. En oposición a Buchenau, que sostiene que en la reunión de Washington el Departamento de Estado “dictó” los acuerdos a los que llegaron los países del istmo, Salisbury señala que los representantes de Costa Rica tuvieron un papel sumamente activo e impulsaron los tratados, con el fin de promover estabilidad en la zona centroamericana. El país tico se convirtió en un animador del multilateralismo interamericano.²⁷¹

Más allá del sentido y los alcances de cada uno, los dos proyectos reseñados coincidían en un punto central, similar al reclamo de México: la necesidad de la igualdad entre los Estados como principio básico para el entendimiento interamericano y la urgencia de ensanchar las atribuciones de la organización panamericana. La argumentación de Pani caía en tierra fértil, pero ¿cuál fue la reacción en el hemisferio?

²⁶⁹ *Actas de las Sesiones Plenarias de la Quinta*, 2 de mayo de 1923, pp. 487-491.

²⁷⁰ SMITH, *Talons of the Eagle*, pp. 50-51.

²⁷¹ Cfr. BUCHENAU, *In the shadow*, p. 153-155 y SALISBURY, “Política interna y doctrina”, pp. 267-278.

2.3 En busca de “amigos”.

Las razones de México para no asistir a la Conferencia de Santiago tuvieron gran eco dentro del continente y fuera de él; se interpretaron como una postura anti-imperialista, que confrontaba a EE UU. El reto era que el revuelo tuviera incidencia. Si bien, la demanda de igualdad en las relaciones interamericanas era un reclamo compartido, para México la prioridad fue clara: presionar a EE UU para obtener el ansiado reconocimiento, con el respaldo latinoamericano. La eficiencia del plan dependía de la dirección de la SRE, encabezada por Alberto J. Pani, que tenía como colaboradores principales a Aarón Sáenz, como subsecretario; a Genaro Estrada como Oficial Mayor, y a Genaro Fernández MacGregor como consejero.²⁷²

Pani fue uno de los primeros tecnócratas que se incorporó a los gobiernos emanados de la Revolución²⁷³ Apenas tomó posesión de la SRE en 1921, inició una reorganización administrativa. La meta era “desterrar los arraigados procedimientos de lenta, complicada y dispendiosa tramitación”.²⁷⁴ La reestructuración consideró prioritario que las misiones en el exterior “fueran la genuina emanación o derivación del gobierno de México en el exterior”, es decir, que siguieran fielmente las líneas de acción dictadas por las oficinas centrales; debían ser los brazos en el exterior de la SRE, y no una recompensa para amigos del régimen, o un destierro decoroso para los enemigos.²⁷⁵ La Conferencia de Santiago puso a prueba la eficiencia de la reorganización, aunque con posibilidades limitadas, ya que México no contaba con representación diplomática en todos los países o su presencia era mínima (Tabla 2.2). La Cancillería trazó dos objetivos: en primer lugar, generar condiciones previas a la Conferencia, que permitieran establecer canales de negociación con EEUU, mediante el involucramiento de terceros interesados, como en este caso Chile, en tanto anfitrión del evento. El segundo objetivo era definir alianzas previas a Santiago, para asegurar que los proyectos de transformación del sistema interamericano se discutieran y aprobaran, teniendo como referencia el “problema mexicano”.

²⁷² Los dos primeros llegaron a ser titulares de la Cancillería. Sáenz, que fue antes embajador en Brasil, continuó a cargo de la SRE después de que Pani fuera nombrado Secretario de Hacienda. Estrada enunció la Doctrina que lleva su nombre y en la que se sintetizan los llamados “principios” de la política exterior mexicana. Fernández tuvo una larga trayectoria en SRE y fue rector de la UNAM en los años 1940.

²⁷³ COSÍO, *Memorias*, p. 1976. Durante el gobierno de Carranza, Pani fungió como Secretario de Industria, Comercio y Trabajo, y se desempeñó como ministro en Francia. En el propio gobierno de Obregón ocuparía la cartera de Hacienda, cargo que repetiría años después con Calles.

²⁷⁴ PANI, *Mi contribución al nuevo régimen*, p.166.

²⁷⁵ PANI, *Mi contribución al nuevo régimen*, p. 165. El plan de reorganización contemplaba la implementación del servicio civil entre el personal. Las jefaturas de misión podían ser encomendadas a actores políticos nombrados por el Ejecutivo, pero el resto del personal debía seguir el escalafón diplomático; así, independientemente de la cabeza, las representaciones contarían con un equipo experimentado.

En territorio estadounidense, la representación mexicana encabezada por Manuel Téllez incorporó el tema de la Conferencia de Santiago a una campaña de propaganda mucho más amplia, que se desarrollaba con el propósito de influir en ciertos sectores de la opinión pública norteamericana y contrarrestar, así, la presión de los opositores al reconocimiento de Obregón. Esa estrategia mayor comenzaba a dar frutos. No sólo se sumaron a la causa mexicana personajes destacados en el ámbito político, cultural y empresarial, sino también organizaciones como la American Federation of Labor (AFL), que aglutinaba a un importante número de sindicatos, y los gobiernos de más de media docena de estados de la Unión Americana, entre ellos varios de peso como Illinois, Texas y California.²⁷⁶ Como señalamos atrás, el recurso de echar mano de la presión de la opinión pública y de diversos actores para promover posiciones mexicanas respecto a determinados temas no era nuevo: los gobiernos de Díaz y Carranza, por ejemplo, emplearon de manera constante ese tipo de estrategias.²⁷⁷

Tabla 2.2 Presencia diplomática de México en los países de la Unión de Repúblicas Americanas Enero de 1923			
Embajador Extraordinario y Plenipotenciario (EEP)	Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario (EEMP)	Encargado de Negocios <i>Ad Interim</i> (ENAI)	Sin Representación
Brasil	Argentina Guatemala Chile Costa Rica, Nicaragua y Panamá El Salvador y Honduras Uruguay y Paraguay	Colombia, Cuba, Perú	Bolivia Ecuador Estados Unidos ²⁷⁸ Haití República Dominicana Venezuela

Fuente: Base en línea “Embajadores de México” <http://www.sre.gob.mx/acervo/>

Para obtener el respaldo de cada uno de los sectores que tenía por objetivo, la SRE implementó una agenda particular, en la que destacaba las afectaciones directas que para cada grupo significaba el no reconocimiento, ya fuera en términos económicos, políticos y/o sociales. En el caso del ámbito panamericano, los representantes mexicanos promovieron el asunto como problema continental, en tanto obstáculo para relaciones armónicas, y como

²⁷⁶ STRAUSS, *El reconocimiento*, pp. 57-96. Otros estados que se sumaron: Nuevo México, Arizona y Michigan.

²⁷⁷ LAJOUS, *La política exterior del porfiriato*, pp. 19-26; SMITH, “Carrancista Propaganda...”, pp. 155-174.

²⁷⁸ En EE UU existía una legación, incluso numerosa, pero no era reconocida por el gobierno norteamericano.

manifestación de las tentaciones imperialistas norteamericanas. Como señalamos antes, al iniciar la década de 1920 en EEUU había una fuerte presión de una diversidad de grupos que pugnaban por la reorientación de la política exterior hacia Latinoamérica. En un sector particular, México encontró respaldo a sus reivindicaciones panamericanas: los llamados antiimperialistas. Era un movimiento heterogéneo que incluía feministas, asociaciones por los derechos de los afroamericanos, intelectuales de izquierda, iglesias protestantes, entre otros. Representantes del llamado “Progresivismo” y herederos de los antiimperialistas que surgieron tras la Guerra Hispano-americana de 1898, coincidían en la necesidad de que EE UU abjurara de cualquier aspiración imperialista y en que la política exterior no podía estar determinada exclusivamente por intereses económicos de los grandes industriales o comerciantes.²⁷⁹

Téllez y sus colaboradores encontraron respaldo en una de las cabezas más visibles del movimiento: Samuel G. Inman. Profesor de la Universidad de Columbia, era secretario general y fundador del Comité de Cooperación en América Latina, una organización impulsada por un sólido colectivo de iglesias protestantes, con amplia influencia en diversos círculos políticos norteamericanos. Gracias a su labor educativa, la asociación tenía también una importante presencia en varios países de América Latina, lo que hacía que su poder de influencia fuera doble.²⁸⁰ Antes y durante la Conferencia de Santiago —a la que asistió como parte de una cobertura del órgano de difusión del Comité, la revista *La Nueva Democracia*—, Inman publicó diversos artículos en varios medios norteamericanos e incluso envió telegramas directos a sus contactos en la Casa Blanca, pidiendo que se recapacitara en la posición hacia México, ante el desprestigio que sufría EE UU en el encuentro panamericano.²⁸¹

Si Inman representaba un ala radical, México halló solidaridad también en sectores más moderados. Fue el caso, por ejemplo, de John Barrett, veterano e influyente diplomático que fue ministro en Argentina, Colombia, Panamá y el Reino de Siam, además de ocupar precisamente la dirección administrativa de la UP entre 1907 y 1920, posición a la que llegó en el periodo de Roosevelt. Articulista en *The New York Times* y otros medios, Barrett defendía que

²⁷⁹ ROSENBERG, *Financial Missionaries*, pp. 122-150; JOHNSON, *The peace progressives* y THRELKELD, *Pan american women*.

²⁸⁰ Inman era uno de los mayores expertos en las relaciones con Latinoamérica. El colectivo de iglesias que lideraba tenía gran influencia entre políticos e intelectuales de toda la Unión Americana. Sobre el funcionamiento del Comité: INMAN, *Christian cooperation in Latin America y South America today*. Para una visión general sobre panamericanismo y protestantismo, así como sobre el Comité: MONDRAGÓN, “Protestantismo, panamericanismo e identidad nacional, 1920-1950”, pp. 305-342. Sobre sus proyectos en México: BALDWIN, “Diplomacia cultural”, pp. 287-322.

²⁸¹ AHSRE, LE-194, De Trejo a Relaciones Exteriores. Confidencial. 12 de abril de 1923, f. 10. En el pasado, Inman se opuso a los anhelos intervencionistas sobre México en tiempos de Carranza.

para garantizar su influencia en Latinoamérica, era indispensable que EE UU reconociera a Obregón, ya que la situación generaba malestar en el subcontinente.²⁸²

El caso mexicano fue un referente idóneo para movimientos internacionales que demandaban un giro en la forma en que funcionaba la UP. Por ejemplo, de activistas feministas que pugnaban porque dentro de la agenda de las Conferencias Panamericanas se contemplaran iniciativas respecto al reconocimiento de los derechos políticos y civiles de las mujeres. En esos esfuerzos colaboraban estrechamente grupos de todo el continente y asociaciones trasnacionales como la Liga Internacional de Mujeres Votantes o el Consejo Latinoamericano de Mujeres Católicas. Es significativo que, precisamente en 1923, se celebrara en Ciudad de México el Primer Congreso Feminista Panamericano, en el que destacó la participación de personajes como la estadounidense Carrie Champan Catt, la brasileña Berta Luz, la panameña Ester Neira y las mexicanas Elvia Carrillo Puerto, Elena Torres y Margarita Robles. Durante la Conferencia de Santiago colectivos de feministas chilenas, vinculados a estos grupos, presionarían a los delegados para que se incluyeran en los subsecuentes encuentros tópicos vinculados a los derechos de las mujeres.²⁸³

¿Cuál fue la reacción del Departamento de Estado frente a este tipo de presiones? De acuerdo a Rosenberg, hacia 1923 a Hughes le inquietaban seriamente las acusaciones de sostener una política imperialista, sujeta a los intereses de los grandes financieros. No solo miembros de su equipo, como Sumner Welles, jefe de la División para América Latina, sostendrían sonados debates públicos con personajes como Inman para contrarrestar los ataques, sino que además al interior del propio Departamento las dudas sobre si era acertado condicionar el reconocimiento a México eran cada vez más grandes, como demuestra Smith.²⁸⁴

A los hombres encargados de la política exterior norteamericana les alarmaba sobre todo el arrastre del movimiento antiimperialista interno y las consecuencias electorales que podría tener para el gobierno. El propio Hughes se reunió semanas antes de la Conferencia con un representante del conglomerado de periódicos de William Randolph Hearst, uno de los

²⁸² BARRET, "Ask mexican recognition", *The New York Times*, 22 de marzo de 1922. Barret hizo pública una encuesta realizada directamente por él a 200 líderes latinoamericanos –políticos, intelectuales y hombres de negocios–, acerca de la política norteamericana hacia México: 70 % se manifestó a favor del reconocimiento a Obregón. La encuesta se la hizo llegar a la Casa Blanca. JBP, Caja 105, "Mexico, Pan America and the Arms Conference".

²⁸³ TOWNS, "The interamerican Comission", pp. 789-790; CANO, "México 1923", pp. 303-318. Como señala Towns, uno de los objetivos de la movilización trasnacional fue presionar para que precisamente la UP incorporara temáticas referentes a las mujeres, en tanto órgano multilateral de las 21 repúblicas americanas.

²⁸⁴ Los cuestionamientos eran en general a la política exterior de EE UU en el Caribe, Centroamérica y México. ROSENBERG, *Financial Missionaries*, pp. 131-137 y 147-150. SMITH FREEMAN, *Los Estados Unidos*.

más amplios en EE UU, para prevenirle sobre el ataque que planteaba México en Santiago.²⁸⁵ Ese corporativo mediático era uno de los grandes enemigos de los gobiernos de la Revolución y un férreo defensor del intervencionismo. Por su parte, la División de Asuntos Mexicanos del Departamento de Estado seguía, a través de las legaciones en el continente, lo que denominaron la “campana mexicana anti-estadounidense”, midiendo la recepción entre intelectuales y los gobiernos.²⁸⁶ No es extraño, como veremos, que en sus instrucciones a la delegación norteamericana, Hughes enfatizara evitar discusiones sobre temas polémicos.

En Chile, Trejo seguía una línea de acción simultánea a la de Téllez. Después de recibir el telegrama confidencial realizó dos acciones inmediatas: buscó una reunión con el presidente Alessandri y dio una serie de declaraciones a la prensa, en las que señaló que era indispensable que los latinoamericanos se “hermanaran”, para abolir la regla que condicionaba la participación en la UP al reconocimiento de Washington, ya que, de otra manera, esfuerzos como las Conferencias Internacionales carecían de legitimidad, al no considerar la opinión de todos los países del continente. Sus posturas fueron reproducidas ampliamente por los principales diarios: *El Mercurio*, *La Nación* y *El Diario Ilustrado*, y recibieron el respaldo de intelectuales como Gabriela Mistral.²⁸⁷ Como Téllez en EE UU, Trejo apeló a la opinión pública chilena, buscando respaldo al gobierno mexicano y la condena a la política norteamericana. Además de las polémicas que seguirían los siguientes meses en la prensa, el ministro mexicano fue apoyado por grupos como la Asociación de Obreros Gremiales, que programó actos paralelos a la Conferencia, en los que Trejo fue invitado de honor.²⁸⁸

Era la segunda vez en menos tres meses, que las palabras de un representante del gobierno de Obregón acaparaban las portadas de los periódicos chilenos y eran tema de polémica. Apenas en noviembre de 1922, una misión especial que recorría varios países de Sudamérica, encabezada por José Vasconcelos, arribó a Santiago. Antes, había estado en las

²⁸⁵ NARA, RG 43, Entry 133. Caja 2, Carpeta 31: Instrucciones. Confidencial. De Charles Hughes, secretario de Estado a Fletcher. Washington D.C. 5 de marzo de 1923. Hearst inspiró la película *El Ciudadano Kane*. Se trataba de un personaje especialista en la manipulación mediática, como el montaje que hizo sobre la Guerra Hispanoamericana.

²⁸⁶ NARA, RG 43, Entry 133, Caja 2, Carpeta 31: Instrucciones. Division of Mexican Affairs. Department of State, 23 de febrero de 1923. Memorandum para los delegados a la Conferencia.

²⁸⁷ AHSRE, LE-191, De Trejo a Relaciones Exteriores. 15 de marzo de 1923, fj. 87. Contiene recortes de prensa. NARA, RG 43, Entry 133, Caja 2, Carpeta 31: Instrucciones. Division of Mexican Affairs. Department of State, 23 de febrero de 1923. Memorandum para los delegados a la Conferencia.

²⁸⁸ El acercamiento de Trejo con organizaciones de trabajadores no se limitó a la mera Conferencia, sino que formó parte de sus actividades frecuentes, lo que provocó resquemores en el gobierno de Chile, al considerar que difundía “propaganda socialista”. PALACIOS, *América del Sur*, p. 205 y SALCEDA, “México y la V Conferencia Panamericana”, pp. 94-95.

celebraciones del Centenario de la Independencia de Brasil y en la toma de protesta de Marcelo Alvear, como presidente de Argentina.²⁸⁹ En la capital santiaguina, Vasconcelos dictó una serie de conferencias en la universidad, con una respuesta multitudinaria de los estudiantes, y reacciones diversas, ya que, como señala un documento de inteligencia norteamericana, sus ideas sobre la supresión de ejércitos y anulación de las fronteras ofendieron a ciertos sectores; fueron interpretadas como una crítica de la política chilena hacia Perú y Bolivia, y a las secuelas de la Guerra del Pacífico.²⁹⁰

Con todo el ruido alrededor, Trejo se entrevistó con el presidente Alessandri. Además de exponerle y explicarle las razones oficiales y confidenciales de la postura mexicana, Trejo le transmitió una petición directa: que Chile pudiera proponer alguna fórmula que hiciera viable la participación de México en la Conferencia, intercediendo ante EE UU. Alessandri se reunió apenas horas después con el embajador norteamericano Collier. Tras escuchar los argumentos estadounidenses, sobre las supuestas falsedades de las razones mexicanas, Alessandri le expuso al embajador la petición del mexicano. Si bien el presidente aclaró que el gobierno chileno no tenía interés en promover alguna sugerencia que no fuera “aceptable” para EE UU, el tema de la participación mexicana a cambio del reconocimiento estaba sobre la mesa y ya no sólo involucraba a los dos países norteamericanos.²⁹¹

La respuesta del embajador Collier, que recibió instrucciones previas sobre cómo actuar frente al caso mexicano, fue inmediata y tajante: el reconocimiento se otorgaría si el gobierno de Obregón corregía las disposiciones “confiscatorias” de la Constitución; México estaba en libertad de asistir o no a la Conferencia, pero eso no influía en su estatus ante Washington.²⁹² Alessandri no permaneció estático. Por una parte, Bolivia y Perú habían anunciado que no asistían a la Conferencia, en protesta por la política exterior chilena hacia esos dos países, lo que socavaba el prestigio de Chile en su propia región. Por la otra, las reacciones generadas en la prensa por Trejo hacían del caso mexicano un tema de interés entre varios sectores chilenos, por lo que un giro repentino en las circunstancias y la asistencia de México serían favorables para contrarrestar la ausencia de los dos países fronterizos. Al mismo

²⁸⁹ FELL, *José Vasconcelos*, pp. 600-624.

²⁹⁰ APC-FT, CEUA, Exp. 080201, Leg. 1, “Confidential. Summary of Intelligence. From January 10 to 17”, p. 14 v.

²⁹¹ FRUS, 1923, vol. 1, pp. 291-292.

²⁹² La estrategia era tomar los argumentos de un discurso pronunciado por el Secretario de Estado en Boston, a mediados de noviembre de 1922, en donde se decía que el gobierno norteamericano no tenía hostilidad alguna con el pueblo de México, pero consideraba injustas las medidas confiscatorias de la Constitución, que afectaban de manera directa a ciudadanos estadounidenses. FRUS, 1923, vol. 1, pp. 291-293. La misma línea argumentativa fue dictada a los representantes en la Comisión Bilateral que se instaló en mayo: FRUS, vol. 2, pp. 536-539.

tiempo, la presencia mexicana permitiría desactivar uno de los conflictos que se avizoraba en el seno de la Conferencia. Ante la respuesta estadounidense, el gobierno chileno acudió a uno de sus aliados: Brasil.

Tres semanas antes de que arrancara la Conferencia, se lanzó el segundo y último intento para que México asistiera al cónclave continental. El embajador brasileño en Washington expresó al Secretario de Estado, que era deseo de su gobierno que los mexicanos estuvieran presentes en Santiago, por lo que le pedía que se buscara alguna vía para que esto fuera posible. Al mismo tiempo, el ministro brasileño en la capital mexicana hizo lo propio ante Obregón.²⁹³ Si bien, los diplomáticos estadounidenses vieron detrás de estas acciones solo la mano chilena, lo cierto es que desde finales de 1922 los representantes de México en Washington y en Río de Janeiro, Téllez y Álvaro Torres Díaz, desarrollaron una agenda de acercamientos con Brasil. La idea era promover una posible alianza, e incluso el boicot conjunto a la Conferencia, aprovechado que el presidente Bernardes estaba inconforme con la discusión del tema de Limitación de Armamentos.²⁹⁴ La gestión brasileña recibió exactamente la misma respuesta que semanas antes obtuvo Alessandri: México era libre de asistir o no a la Conferencia y el reconocimiento sería otorgado si se modificaba la Constitución.²⁹⁵

Si bien, la mediación sudamericana fracasó, la campaña general de presión daba resultados. Apenas dos días después de que el Departamento de Estado rechazara la intervención brasileña, los gobiernos de Obregón y Harding aceptaron informalmente establecer un mecanismo para la reanudación de relaciones, por medio de una comisión integrada por dos representantes de cada gobierno. Aunque en las semanas siguientes se debatirían los alcances y la forma en que se llevarían a cabo las negociaciones, el panorama abría nuevas expectativas de cara a la Conferencia, agudizadas por las coincidencias en el calendario: el inicio de los trabajos de la Comisión Bilateral se programó para comienzos de mayo, justo en los días en que estaba previsto que terminara sus sesiones la V Conferencia Internacional Americana. Para el gobierno de Obregón se abría la oportunidad de mostrar a su

²⁹³ FRUS 1923, vol. 1, pp. 295-296.

²⁹⁴ AHSRE, LE-190, De Téllez a Relaciones Exteriores, 13 de diciembre de 1922, ff. 32-33 y De Torres Díaz, Embajada de México en Brasil, a Relaciones Exteriores. Reservada. 28 de noviembre de 1922. Palacios sostiene que Brasil rechazó la petición mexicana de mediación, ya que significaba comprometer su cercanía con EE UU. Sin embargo, la documentación mexicana indica que el gobierno brasileño por lo menos barajó la posibilidad de boicotear la Conferencia hasta diciembre de 1922, molestó por los términos de la cuestión de Limitación de Armamentos. Sobre este tema: VARGAS, "As diplomacia dos armamentos", pp.173-200. PALACIOS, *Intimidaciones, conflictos y reconciliaciones*, pp. 166-176.

²⁹⁵ NAR, RG 43, Entry 133, Caja 2, Confidential. De Charles Hughes, secretario de Estado, a Fletcher, 5 de marzo de 1923. Washington D.C, Caja 2. Instrucciones.

vecino del norte hasta qué punto podían tener ecos sus argumentos en América Latina. Esto hizo que se priorizara la segunda parte del plan: tejer alianzas rumbo a Santiago. La sintonía en propuestas hacía factible la posibilidad de contar con dos socios iniciales: Costa Rica y Uruguay.

El Departamento de Estado, sin embargo, tenía también un plan de contención. Hughes puso especial énfasis en bloquear el proyecto de Liga de Naciones de Brum. Aunque falló su intento porque la iniciativa no fuera incluida en el programa, ya que fue apoyada por una mayoría en las sesiones del Consejo Directivo de la UP, el Departamento de Estado aprovechó una coyuntura para desactivar el alcance de la propuesta. Apenas semanas antes de la Conferencia de Santiago, Uruguay renovaba poderes y Brum sería relevado en la presidencia. Los estadounidenses procuraron al nuevo gobierno uruguayo, con el propósito de que el plan de la Liga no tuviera posibilidad alguna de materializarse.²⁹⁶

Independientemente de esa circunstancia, el acercamiento mexicano hacia Uruguay fue nulo. Aunque nominalmente Obregón tenía acreditado a Bernardo J. Gastélum como Enviado Extraordinario en Uruguay y Paraguay, en los meses anteriores a la Conferencia de Santiago se encontraba ausente y la comunicación desde Montevideo se mantuvo con un funcionario de rango muy menor: “Aspirante a Encargado de Archivos de la Legación de México”:²⁹⁷ Ese mismo 1923, Gastélum sería nombrado subsecretario y después secretario de Educación Pública, por lo que quizás su interés estaba más en la política interna, que en la exterior. Su ausencia también perjudicó el acercamiento previo con el gobierno paraguayo. En cierto modo, representaba uno de los resabios que evitaban que las legaciones mexicanas se convirtieran en efectivos brazos ejecutores de la SRE, tal como aspiraba Pani.

El caso de Costa Rica fue todo lo contrario. La no asistencia de México a la Conferencia Panamericana desató amplias polémicas, al grado que el tema fue incorporado en las campañas para las votaciones presidenciales de ese año; el candidato por el Partido Reformista, Jorge Volio, propuso que en solidaridad se rechazara la invitación para acudir a Chile. Aunque su propuesta, claramente electorera, no trascendió, la postura que debía asumir Costa Rica en el ámbito panamericano fue tema de intensos debates en el Congreso y la

²⁹⁶ WEHRLI, “Los proyectos de Sociedad”, pp. 4-7.

²⁹⁷ AHSRE, LE-191 I. “De Ignacio Ramírez, aspirante a encargado de los archivos de la legación de México en Montevideo a Relaciones Exteriores”, s/f. Se trata de una pequeña carta reservada, en donde anuncia el proyecto de Brum y unos cuantos recortes de periódico.

prensa.²⁹⁸ Eduardo Ruiz, entonces con un cargo diplomático medio —Ministro Residente— comenzó acercamientos con el Ministerio de Relaciones costarricense, con la finalidad de analizar el panorama para una posible colaboración entre los dos países. Al ver que los resultados eran positivos, la SRE elevó en enero de 1923 su representación, nombrándolo Enviado Especial y Ministro Plenipotenciario no sólo para Costa Rica, sino también para Nicaragua y Panamá. El caso de este último país es relevante, ya que los gobiernos mexicanos no habían tenido representación diplomática de ningún tipo desde 1911. La sintonía con el proyecto que presentaría la delegación costarricense en la Conferencia era plena, de ahí que la alianza se daba como hecho consumado por la SRE.²⁹⁹

El Departamento de Estado siguió periódicamente la polémica generada en el país centroamericano, e incluso en reportes se llegó a insinuar que el gobierno de Obregón podría estar subvencionado algún periódico. En los informes destaca particularmente el efecto que el “problema mexicano” tuvo en un grupo de intelectuales y diplomáticos ticos a los que identificaban como “anti-americanos”, entre ellos dos exministros de Relaciones Exteriores: Ricardo Fernández Guardia y Alejandro Alvarado Quirós, éste último encabezaría la delegación a Santiago. Los reportes, sin embargo, eran optimistas: no creían que el revuelo pudiera convertirse en un efectivo apoyo a México en la Conferencia, ni tampoco que encontraran apoyo entre los latinoamericanos. Y mucho menos de Cuba. El respaldo de la delegación de la isla fue completamente un acto inesperado para EE UU, pero no para México.

300

Este caso resultó particular. La isla no tenía relaciones con México y era hasta cierto punto un “protectorado” estadounidense: la Enmienda Platt establecía en la propia Constitución del país caribeño que EE UU tenía derecho a intervenir militar y políticamente. Cuba, además, era un importante refugio del exilio mexicano y figuraba entre las naciones que exigían a Obregón compensaciones por daños cometidos a propiedades de sus ciudadanos

²⁹⁸ AHSRE, LE-191 I. De Juan de Dios Bojórquez, E.E. y M.P. de México en Guatemala, a Relaciones Exteriores, 7 de noviembre de 1922 y Telegrama de Eduardo Ruiz, ministro residente en Costa Rica de México, a Relaciones Exteriores, 17 de febrero de 1923.

²⁹⁹ AHSRE, LE-191 I. De Eduardo Ruiz, ministro residente en Costa Rica de México, a Relaciones Exteriores, 6 de diciembre de 1922, 6 de enero, 17 y 24 de febrero de 1923.

³⁰⁰ NARA, RG 43, Entry 133. Caja 2, Carpeta 30: Instrucciones. Division of Mexican Affairs. Department of State, 23 de febrero de 1923. Memorándum para los delegados a la Conferencia; Carpeta 30: Telegramas. Del Departamento de Estado a la Delegación de EU en Chile. 19 de abril y 24 de abril de 1923. Washington DC.; Carpeta 32: Confidential Papers. De Roy T. Davis, legación de EE UU en Costa Rica a Departamento de Estado. San José, Costa Rica. 23 de febrero de 1923.

durante la Revolución.³⁰¹ Sin embargo, su delegación quedó integrada por personajes que simpatizaban con el nacionalismo cubano y que veían en la Conferencia de Santiago una posibilidad para cuestionar la hegemonía norteamericana. La delegación fue encabezada por Arístides Agüero, ministro en Berlín y representante de Cuba ante la SDN. De acuerdo a los informes mexicanos, Agüero fue comisionado por un grupo de los diplomáticos latinoamericanos acreditados ante el organismo de Ginebra, para que en Santiago intentara obtener de EE UU algún pronunciamiento sobre el polémico artículo 21 del Pacto de la SDN, que de manera ambigua reconocía a la Doctrina Monroe como una forma de inteligencia regional.³⁰²

Mariano Armendáriz, Encargado de Negocios interino de México en la isla, realizó una intensa actividad de cara a la Conferencia: no sólo tuvo pleno conocimiento del plan encargado a Agüero, sino que además mantuvo estrecha comunicación con otro de los delegados: Manuel Márquez Sterling. El personaje en cuestión, propietario del diario *El Herald de Cuba* y ex embajador en México durante el gobierno de Madero, había participado activamente en el proceso de independencia y era un férreo crítico de la Enmienda Platt, por lo que no resulta extraña su simpatía con la postura mexicana.³⁰³ Así, al margen del estado oficial de las relaciones entre México y Cuba, se pudo establecer una sociedad para la Conferencia de Santiago, respaldando el proyecto costarricense.

¿Cuál eran las expectativas en el resto del continente? Aunque con motivo de la Revolución los distintos gobiernos mexicanos lanzaron esfuerzos por fortalecer su influencia en Latinoamérica, hacia 1923 la presencia diplomática de México era limitada, tal como ocurría con la de representantes latinoamericanos en el país. Esto era consecuencia del alto costo que significaba para erarios públicos perenemente agobiados, mantener legaciones en el extranjero, pero también por el bajo intercambio material.³⁰⁴ Más allá de la propia presencia mexicana, quedaba la postura de cada gobierno frente a la Conferencia. Perú y Bolivia declinaron la invitación, ambos por los añejos conflictos con Chile. Perú acusó al gobierno chileno de llevar

³⁰¹ PANI, *Mi contribución al nuevo régimen*, p. 167; SAÉNZ, *La política internacional*, p. 44-46.

³⁰² AHSRE, LE-194, De Mariano Armendáriz Castillo, encargado de negocios de México en Cuba, a Relaciones Exteriores. 3 de enero de 1923, f. 62. Ese mismo 1923, el controvertido artículo 21 fue motivo de reuniones especiales entre funcionarios de la SDN y representantes latinoamericanos. Sin embargo, es difícil saber si es la misma reunión a la que se refería Armendáriz. HERRERA, *México en la Sociedad de Naciones*, pp. 44-45. (I)

³⁰³ AHSRE, LE-194, De Mariano Armendáriz Castillo, encargado de negocios de México en Cuba, a Relaciones Exteriores, 3 de enero de 1923 y 2 de junio de 1923. Márquez escribió las memorias de su misión en México en *Los últimos días del presidente Madero*.

³⁰⁴ Tan sólo en lo que respecta al rubro de comercio, el intercambio directo de México con los países de América Latina era sumamente bajo, casi inexistente. KUNTZ, *El Comercio Exterior de México*, pp.145-185.

a cabo una política de deportación de ciudadanos peruanos de las zonas de Tacna y Arica, pese a los acuerdos que apenas en 1922 habían pactado en una reunión promovida por el Departamento de Estado.³⁰⁵ Por su parte, Bolivia rechazó la invitación ante la negativa chilena a discutir el Tratado de 1904, con el que se pretendió dar fin a los reclamos de la Guerra del Pacífico y que, argumentaba, le fue impuesto. En cuanto a las potencias sudamericanas, Argentina y Brasil, no había expectativas favorables. Mientras que para Brasil era un tema secundario, Argentina se oponía a los proyectos de Uruguay y Costa Rica.³⁰⁶ En ambos casos el principal interés era la discusión sobre Limitación de Armamentos, ante la carrera armamentística que llevaban a cabo.³⁰⁷

El anfitrión Chile, a su vez, buscaba consolidar el estrechamiento de sus relaciones con EE UU, por lo que el respaldo se veía complicado. Si bien en la delegación chilena se encontraba el jurista Alejandro Álvarez, miembro del ALII y promotor de la codificación del derecho internacional americano, la aspiración de ese grupo en Santiago era simplemente obtener que se programara una nueva reunión de Jurisconsultos. En cuanto a Venezuela, las relaciones de México con el gobierno de Gómez estaban interrumpidas, por lo que parecía una opción descartada.³⁰⁸ En el caso de Colombia, aunque la no asistencia de México fue motivo de debate en periódicos de Bogotá, Cartagena y Barranquilla, las posibilidades de solidaridad eran imprevisibles: la delegación partía hacia Santiago con fuertes divisiones en su interior.³⁰⁹ La posición de los demás de los países era un misterio, incluida la del resto de América Central. México perdió la influencia que llegó a tener en la región antes de la Revolución y los centroamericanos, particularmente Guatemala, veían con recelo a las nuevas autoridades.³¹⁰

³⁰⁵ FRUS, 1923, vol. 1, p. 286-294.

³⁰⁶ Sobre el papel de cada uno en la Conferencia Cfr. MORGENFELD *Vecinos en conflicto*, pp.169-184 y SPYER, *As Conferencias Pan-americanas*, pp.104-115.

³⁰⁷ AHSRE, LE-190, De Téllez a Relaciones Exteriores, 13 de diciembre de 1922, ff. 32-33; De Torres Díaz, Embajada de México en Brasil, a Relaciones Exteriores. 28 de noviembre de 1922 y De González Martínez, E.E.M.P de México en Argentina, a Relaciones Exteriores. 10 de diciembre de 1922, ff. 195-206.

³⁰⁸ El enfrentamiento entre ambos países inició por un furibundo discurso de José Vasconcelos en la Universidad Nacional, en contra del gobierno de Gómez. PALACIOS, *América del Sur*, pp. 199-200.

³⁰⁹ AHSRE, LE-191 I. De Alfonso de Rosenzweig Díaz, encargado de negocios de México en Colombia, a SRE. 23 de diciembre de 1922, 24 de enero y 15 de febrero de 1923. El nombramiento de los representantes parecía ser resultado de los esfuerzos del presidente Ospina para tratar de legitimar a su gobierno, tras las polémicas elecciones de 1922; así, el equipo quedó conformado por el conservador Guillermo Valencia y el liberal Carlos Uribe Echeverri. POSADA, *Limits of power*, pp. 245-279.

³¹⁰ BUCHENAU, *In the shadow.*, pp. 140-156. Antes de anunciarse la no asistencia de México, el gobierno de Guatemala expresó al representante mexicano en el país, su pesimismo acerca de la Conferencia por la ausencia de Perú y Bolivia. Todo parecía avizorar una presencia guatemalteca pasiva y más bien distante de posiciones favorables a México, AHSRE, LE- 191 I. Juan de Dios Bojórquez, E.E. y M.P. de México en Guatemala a Relaciones Exteriores. Reservada. Guatemala, 7 de noviembre de 1922, f.31.

2.4 La Conferencia chilena

La V Conferencia Internacional Americana se celebró entre el 25 de marzo y el 3 de mayo de 1923, con la asistencia de 18 repúblicas; todas, salvo Perú, Bolivia y México. En total se establecieron ocho comisiones para discutir una veintena de temas que iban, desde la adopción de medidas que permitieran el intercambio de semillas entre los productores agrícolas del continente, hasta eventuales protocolos sobre acciones conjuntas a tomar en el caso de que un país americano fuera agredido por una potencia extra-continental. De esta multiplicidad, sobresalían los debates sobre Limitación de Armamentos, que generaron enorme polémica entre Argentina, Brasil y Chile, y el Tratado para Prevenir Conflictos entre los Estados Americanos.³¹¹ La atención de los representantes mexicanos, que acudieron a la Conferencia como invitados especiales de Alessandri, se centró en la Comisión Política, a la que fueron turnadas las iniciativas de Uruguay y Costa Rica para reorganizar la Unión de Repúblicas Americanas.

Antes y durante la Conferencia, la estrategia en público del ministro Carlos Trejo, auxiliado por Antonio Castro Leal, comisionado directamente por Pani, fue hacer la ausencia oficial de México lo más notable posible.³¹² Para ello, buscó reunirse con los presidentes de las delegaciones latinoamericanas en cuanto llegaban a Santiago; dictó conferencias para la Asociación de Obreros Gremiales; ofreció entrevistas a la prensa chilena y a los enviados de las agencias norteamericanas. Acudió a todos los eventos sociales a los que fue requerido y asistió a las sesiones plenarias y reuniones de la Comisión Política. El primer “éxito” se verificó en la sesión inaugural de la Conferencia cuando, de acuerdo a un informe cubano, el nombre México fue vitoreado por el público.³¹³

En privado, Trejo promovió y consolidó la alianza entre las representaciones de Costa Rica y Cuba para sacar adelante el proyecto de reforma a la UP, que buscaba arrancar el control del órgano a los norteamericanos. El trío México-Costa Rica-Cuba logró consolidar un bloque con delegaciones de la región de Centroamérica y el Caribe: El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Haití y Santo Domingo. Lo sorprendente del caso, para nosotros y para el propio Trejo, es que se trataba de países que podrían considerarse dentro de la “órbita” de EE

³¹¹ MORGENFELD, *Vecinos en conflicto*, p. 177.

³¹² Castro Leal se desempeñó como secretario en la Legación de Santiago entre 1920 y mediados de 1922, de ahí que conociera bien el medio. Durante la Conferencia se reintegró a la misión en Chile y permaneció ahí hasta 1924. *Memoria de la SRE de 1928-1929*, pp. 1168-1169.

³¹³ AHSRE, LE-191 I. Informe Confidencial de la Delegación de Cuba a la V Conferencia Panamericana, f. 69.

UU.³¹⁴ El gigante norteamericano tenía fuertes intereses en la región e incluso había dirigido una veintena de intervenciones armadas en la zona durante las últimas dos décadas. En varios casos las delegaciones representaban a gobiernos prácticamente impuestos por las bayonetas estadounidenses. Autores como Buchenau y Toussaint han señalado que a partir de la década de 1920, y particularmente en el periodo de Obregón, las relaciones entre México y los países centroamericanos eran de baja intensidad.³¹⁵ Además, en Haití y República Dominicana el gobierno mexicano ni siquiera tenía representación. ¿Por qué se sumaban a una propuesta que en esencia perseguía intereses opuestos a los estadounidenses?

Hay que considerar varios factores. El punto coincidente que dotó de forma al bloque era el fortalecimiento de la UP y el reconocimiento del principio de igualdad jurídica entre los Estados. Para países tradicionalmente débiles, el proyecto, como vimos en el caso de Costa Rica, resultaba atractivo; abría la posibilidad de consolidar un ámbito multilateral que permitiera contrarrestar, aunque fuera en cierto grado, la asimetría frente a EE UU. Además, todos eran países vecinos, por lo que una estrategia de conjunto resultaba más fácil de consolidar entre ellos, que con los lejanos países del sur.

Aunque el ministro mexicano promovió la alianza inicial entre Costa Rica y Cuba, y logró sumar a los delegados de El Salvador, la centralidad de México como eje funcionó más en términos discursivos hacia el exterior, que en términos prácticos en la dinámica interior. Fue más atrayente la delegación cubana por sus vínculos con la SDN; así lo constata el caso panameño, cuyo jefe de la delegación había participado como representante en las Asambleas del órgano de Ginebra y conocía al cubano; ocurrió lo mismo con el inesperado respaldo por parte de Venezuela, que se sumó al bloque durante las discusiones de la Comisión Política. Entre sus delegados había diplomáticos que se habían desempeñado en Ginebra.³¹⁶

Finalmente, la presión de circunstancia externas a la Conferencia jugó a favor. Así ocurrió con Haití y República Dominicana. Ambos representaban a los gobiernos reconocidos por EE UU, sin embargo, en la Conferencia se hicieron presentes, de manera extraoficial, delegados especiales de los movimientos nacionalistas. De acuerdo a Trejo, la presión sobre los

³¹⁴ AHSRE, LE-194, Informe general, reservado y confidencial sobre la Quinta Conferencia Panamericana. Carlos Trejo, ministro de México en Chile. 26 de mayo de 1923, fs. 1-59.

³¹⁵ BUCHENAU, *In the shadow* pp. 140-155; TOUSSAINT, *Vecindad y diplomacia*, pp. 131-135.

³¹⁶ AHSRE, LE-194, Informe general, fs. 60-64.

delegados “oficiales” fue enorme, por lo que terminaron acercándose al grupo centro-caribeño, “más bien por temor al ridículo que por convicción”.³¹⁷

La principal opositora fue evidentemente la delegación norteamericana. A la cabeza de la misma estaba Henry P. Flecher, exministro norteamericano en Chile y en México, en donde estuvo comisionado entre 1917 y 1919, por lo que conocía de primera mano el diferendo respecto a la Constitución de 1917. Lo acompañaban, entre otros personajes, los senadores Atlee Pomerene y Frank Kellogg, futuro secretario de Estado, así como el director administrativo de la UP, Leo S. Rowe. La presencia de este último personaje da cuenta del grado de indefinición de la asociación interamericana: acudía representando a su país, cuando se suponía que era funcionario de un organismo internacional. Esta situación, que se repitió en La Habana, fue motivo de controversia, sobre todo porque Rowe había sido Jefe de la División para América Latina del Departamento de Estado y subsecretario del Tesoro durante el gobierno de Wilson. Que encabezara la UP y participara como representante de EE UU, no hacía más que agudizar las críticas que apuntaban a que el ente no era más que un “ministerio de las colonias”.

La misión de la delegación norteamericana en los trabajos de la Comisión Política fue, primordialmente, contener la polémica que pudieran desatar las propuestas tanto de Costa Rica como de Uruguay. En las instrucciones a sus delegados, Hughes fue preciso: el interés principal Conferencia era promover “acuerdos prácticos”, que facilitaran la cooperación y la unificación de criterios en temas técnicos, de salud, educativos, entre otros, por lo que debía evitarse, en la medida de lo posible, cuestiones controversiales. De ahí el énfasis en promover tres convenciones: 1) Protección de marcas de fábrica, comercio y agricultura; 2) Uniformidad de nomenclatura para la clasificación de mercaderías, y 3) Publicidad de documentos aduaneros. Como lo dijo el propio Hughes en un mensaje que envió a la Conferencia: “Nuestras íntimas relaciones económicas requieren muchos ajustamientos ventajosos, que resultan posibles para nuestras felices relaciones.”³¹⁸

No obstante la claridad de la postura norteamericana, que apostaba nuevamente por el *panamericanismo práctico*, las instrucciones dan cuenta que el Departamento de Estado estaba consciente de la divergencia entre sus expectativas y las de varias naciones latinoamericanas. Hughes explicó a sus delegados que si bien debían oponerse abiertamente a cualquier proyecto

³¹⁷ AHSRE, LE-194, Informe general, f. 55.

³¹⁸ *Actas de las Sesiones Plenarias de la Quinta*, “Mensaje del Secretario de Estado a la Conferencia”, p. 76.

que buscara convertir a la Unión de Repúblicas Americanas en un ente con atribuciones similares a los de la SDN, era recomendable brindar alternativas en algunos temas como la conciliación y el arbitraje. Así, la delegación estadounidense apoyó el Tratado Para Prevenir los Conflictos entre los Estados Americanos, propuesto por Paraguay, que establecía que en caso de disputa, y a petición de las partes, se establecería una comisión investigadora multilateral que ayudara a resolver el problema. Era una salida, además, que evitaba el arbitraje obligatorio directo, al que se oponía el gobierno norteamericano. En cuanto a la UP, debían ensanchar su campo de acción en materia de cooperación, pero no como órgano político.³¹⁹

La estrategia de Fletcher fue buscar el respaldo sudamericano para bloquear los proyectos de Uruguay y Costa Rica. Que las potencias, Argentina, Brasil y Chile, estuvieran enfocadas en los debates de limitación de armamento facilitó las cosas. Las tres terminaron siendo aliadas importantes para los estadounidenses. Argentina se oponía a cualquier proyecto que tuviera por intención establecer algo similar a una Liga de Naciones.³²⁰ El nombramiento del delegado argentino Montes de Oca como presidente de la Comisión Política resultó una primera victoria para EE UU. El plan era que las diferencias se resolvieran al interior de la Comisión Política, para evitar que el tema diera pie a polémicas en las Sesiones Plenarias. Con el argumento de que el proyecto era “complejo”, y el beneplácito de la delegación del nuevo gobierno uruguayo, Montes de Oca impulsó que el plan de Liga de Naciones Americanas de Brum se turnara al Consejo Directivo de la UP, para un “mejor análisis”.³²¹ Quedó en solitario el proyecto de Costa Rica, respaldado por el bloque centroamericano-caribeño.

La delegación de Chile, encabezada por Agustín Edwards, propuso por su parte una alternativa moderada de reorganización para la UP. Consistía en ampliar sus alcances en temas de cooperación. Para ello, los chilenos plantearon la creación de comités internos, que tendrían por finalidad organizar y dar seguimiento a proyectos, conferencias y acuerdos en materia de relaciones económicas, salubridad, cooperación intelectual y trabajo.³²² Aunque el plan daba respuesta a algunos de los reclamos, y fue apoyado por todas las delegaciones, no era suficiente ni de lejos para satisfacer los anhelos de la coalición centro-caribeña, que deseaba un órgano

³¹⁹FRUS, 1928, Vol. 1, pp. 574-576. Las instrucciones fueron reproducidas para los delegados que asistirían a La Habana 1928, por eso se toman del volumen correspondiente a este último año. AHSRE, LE-194, Informe general.

³²⁰ *Report of the Delegates to the Fifth*, pp. 3-5.

³²¹ *Actas de las Sesiones Plenarias de la Quinta Conferencia Internacional*, “Informe de la Comisión Política”, 2 de mayo de 1923, pp. 478-480.

³²² MORGENFELD, *Vecinos en conflicto*, p. 183.

con atribuciones políticas. Chile estaba más en sintonía con el *panamericanismo práctico* de Hughes.

No era una coincidencia. Más allá de la Conferencia, la intención de la diplomacia chilena era fortalecer sus lazos con la potencia norteamericana, para garantizar su respaldo en las eternas disputas regionales con Perú y Bolivia. Como lo señalamos, Chile había logrado con éxito que la SDN bloqueara los intentos de sus vecinos andinos por tratar la cuestión, bajo el alegato de que se trataba de temas americanos. Edwards, que ocupaba además en esos momentos la presidencia de la SDN, se convirtió en uno de los principales enemigos del proyecto de Costa Rica. El informe confidencial de Trejo no ahorra en adjetivos para el personaje: “tonto”, “maniquí del capitalismo inglés”, “de un extranjerismo vergonzoso”, “reaccionario”.³²³

La tensión alcanzó su punto máximo cuando al grupo de países de América Central y el Caribe se sumaron Venezuela y Colombia, lo que daba un total ya de 10 de las 18 naciones participantes en la Conferencia. El ambiente, como advertía Fletcher en sus comunicaciones a Washington, era francamente hostil. Ante esto, los norteamericanos lanzaron una ofensiva discreta pero certera. El Departamento de Estado, a través de sus embajadas en Cuba y Costa Rica intensificó la presión sobre los gobiernos de ambos países, para que hicieran desistir a las delegaciones del proyecto. Según la versión estadounidense, que no abunda en detalles precisos, el propio presidente tico se vio obligado a enviar instrucciones urgentes a sus delegados para que moderaran su posición, como efectivamente ocurrió.³²⁴

Para tener el mayor control de daños ante lo que todavía se veía como una colisión, el equipo de Fletcher se mostró dispuesto a ceder, siguiendo una lógica pragmática: aceptar los cambios que respondieran exclusivamente al reclamo original de México, que era lo que justificaba la propuesta de Costa Rica. Para ello, fue relevante el intercambio de telegramas con el Departamento de Estado, en el que se les comunicaba sobre los avances que había en el establecimiento de la Comisión Bilateral entre los dos países norteamericanos³²⁵. La iniciativa conciliadora, aceptada por EE UU, reconocía el derecho a participar en los trabajos del

³²³ AHSRE, LE-194, Informe general, f. 60.

³²⁴ NARA, RG 43, Entry 133, Caja 2, Carpeta Telegramas. Del Departamento de Estado a la Delegación de EE UU en Chile. Telegramas del 9, 18, 19, 20, 24 y 30 de abril de 1923. Washington D.C.

³²⁵ NARA, RG 43, Entry 133, Caja 2, Carpeta Telegramas. Del Departamento de Estado a la Delegación de EE UU en Chile. 24 de abril de 1923. Washington D.C. Justo en los momentos álgidos, Hughes les adelantaba, “for your information and discreet use”, que los acercamientos con México iban por buen camino y que era un hecho el arranque de los trabajos de la Comisión Bilateral. El conflicto con el vecino del sur estaba desactivándose.

Consejo Directivo de la UP, independientemente de si un gobierno contaba o no con el reconocimiento de Washington. Asimismo, retomó una vieja reivindicación de la Conferencia de Buenos Aires 1910: el nombramiento del presidente y vicepresidente de la UP se realizaría por votación directa, lo que abría la posibilidad de la elección de alguien distinto al secretario de Estado.

Es decir, la iniciativa sujeta a votación por el presidente de la Comisión Política, el argentino Montes de Oca, atendía precisamente el reclamo mexicano formulado en la comunicación oficial de Pani, en la que exponía las razones de la no asistencia. A su vez, se proponía que el proyecto íntegro de reorganización de la UP de Costa Rica fuera presentado nuevamente en la siguiente Conferencia Internacional Americana, con el objetivo de que los gobiernos tuvieran oportunidad de analizarlo a detalle.³²⁶ El plan fue respaldado abiertamente por Brasil, Chile y Argentina. Los delegados de Centroamérica y el Caribe, presionados por el muro que fijaban las potencias del continente, terminaron por resignarse al entender que los norteamericanos no cederían más. Como resumió el panameño Garay:

Los que aspirábamos a que el Consejo Directivo de la Unión Panamericana fuese para nuestra América lo que es el Consejo de la Sociedad de las Naciones para la universalidad de los Estados miembros, y llegamos hasta pretender para ese Cuerpo atribuciones de Corte de Justicia o arbitraje continental, nos llevamos la satisfacción de que, según el espíritu, no la letra de la resolución acordada, la Unión Panamericana no podrá desinteresarse más de los asuntos palpitantes que atañen a la paz interna del continente, pues el espíritu de cooperación y solidaridad que ha florecido en nuestras deliberaciones, nos es sólida garantía de ello para el futuro.³²⁷

Para EE UU el acuerdo era aceptable. Logró mantener el control sobre la UP, al permanecer integrada primordialmente por los diplomáticos acreditados ante Washington y no por enviados especiales, que se hubieran desempeñado con mayor autonomía, y bloqueó la tentativa de sembrar un embrión que pudiera convertirse en una Liga de Naciones. Para México también era satisfactorio: sus reclamos fueron resueltos exitosamente y se allanaba la ruta hacia el reconocimiento del vecino del norte. Había demostrado, además, capacidad para empujar la movilización de casi una docena de países latinoamericanos. Para quienes deseaban, sin embargo, relaciones interamericanas más equitativas, el camino seguía siendo largo.

En la sesión plenaria en que se presentó el convenio conciliatorio de reorganización de la UP, previamente consensuado por todas las delegaciones, los representantes de los

³²⁶ *Report of the Delegates to the fifth*, pp. 3-5.

³²⁷ *Actas de las Sesiones Plenarias de la Quinta*, pp. 487-489.

movimientos nacionalistas de República Dominicana, Manuel Morillo, y Haití, Pierre Houdicourt irrumpieron en el salón de debates.³²⁸ Antes de ser sacados del lugar por la policía, el dominicano alcanzó a lanzar un breve discurso: “En nombre de las repúblicas de Haití y Santo Domingo reclamamos la reintegración de su soberanía mutilada por los Estados Unidos, pedimos justicia”.³²⁹ La protesta no fue secundada por ningún delegado latinoamericano y en la prensa chilena no fue mencionada.

2.5 Santiago en México

Más allá de los debates continentales, la participación indirecta en la V Conferencia Internacional resultó utilitaria al gobierno de Obregón en forma inmediata. En primer lugar, la posición mexicana frente a la Unión de Repúblicas Americanas fue empleada para intentar legitimar el accionar en política exterior ante la opinión pública nacional, precisamente en momentos en los que comenzaban las polémicas por los acuerdos que derivaron en la reanudación de relaciones con EE UU, en ese mismo 1923.³³⁰ Antes, durante y después de la Conferencia de Santiago, las posturas en la prensa mexicana, al menos en la capitalina, fueron de total respaldo a la determinación de no asistir al evento. *El Universal*, *Excelsior*, *El Mundo* y *La Prensa*, dedicaron editoriales a destacar que, con la postura asumida, México hacía valer el respeto a su soberanía, a los principios que debía seguir su política exterior y se colocaba en la vanguardia para hacer frente al “imperialismo”. Manifestaciones como las vivas lanzadas en la inauguración del evento, fueron interpretadas como confirmación del “hermanamiento” que prevalecía entre los pueblos latinoamericanos, pese los intentos de EE UU por dividirlos, y que trascendían a los gobiernos.³³¹

¿Qué tan relevantes y espontáneos resultaban ese tipo de posicionamientos en los periódicos? De acuerdo a Serna, entre 1919 y 1924 el peso de la esfera pública y el papel de la prensa fueron mucho mayores —y ésta última se desempeñó con mayor autonomía—, que en los años previos y posteriores, como consecuencia de la debilidad de la que adolecía el

³²⁸ AHSRE, LE-194, Informe general, ff. 17-25. Houdicourt fue miembro del Tribunal de La Haya, mientras que Morillo, cercano Vasconcelos, estaba incorporado a la Universidad de México en el “ramo de Acción Latinoamericana”. VASCONCELOS, *La creación de la Secretaría*, pp. 85-86.

³²⁹ AHSRE, LE-194, Informe general, ff. 16-25.

³³⁰ Utilizamos el término opinión pública refiriéndonos a los debates y posturas presentados en foros públicos, en este caso particularmente la prensa, y no en el sentido en el que pide Chartier: la interpretación del público de estos debates. Cfr. CHARTIER, *Espacio público*, pp.36-40 y *El mundo como representación*.

³³¹ Véase particularmente: “La Quinta Conferencia Pan-Americana en Chile”, *El Universal*, 20 de abril de 1923 y “Conferencia Panamericana”, *Excelsior*, 27 de marzo de 1923.

gobierno de Obregón, por lo que debemos considerarlos como expresiones hasta cierto punto genuinas.³³² Así parecen confirmarlo dos elementos. Por una parte, los informes diplomáticos y de inteligencia norteamericanos dan cuenta de un respaldo generalizado entre los principales círculos políticos y culturales a la determinación de no participar en los foros interamericanos, en tanto no se reformara la UP. La lectura común era que el gobierno mexicano dio un ejemplo de “dignidad” frente a una “comedia diplomática”.³³³ Por la otra, el respaldo simbólico de grupos políticos distanciados del gobierno mexicano. Desde Europa, por ejemplo, el expresidente Francisco León de la Barra organizó veladas en París con el propósito de discutir de manera crítica la doctrina Monroe, justo en los días en que arrancó la V Conferencia Internacional Americana.³³⁴

Obregón echó mano de ese respaldo para tratar de contrarrestar las críticas a los trabajos de la Comisión Bilateral, celebrados entre mayo y de agosto de 1923, que permitieron llegar a un arreglo con el gobierno norteamericano para la reanudación de relaciones diplomáticas. Los resultados de las negociaciones, conocidos como los Acuerdos de Bucareli, fueron polémicos y durante las siguientes décadas serían objeto de profundos debates acerca de su significado y alcances. El acuerdo principal —no fue propiamente un convenio formal— estableció que el artículo 27 constitucional, que afirmaba la propiedad de la nación sobre los recursos del subsuelo, no era retroactivo, por lo que las empresas petroleras que realizaban trabajos en México antes de 1917 podían seguir actuando libremente. Para muchos, Obregón cedió a los intereses norteamericanos: con tal de obtener el reconocimiento.³³⁵ Mientras la determinación de no asistir a Santiago generó consensos, las negociaciones en la calle de Bucareli polarizaron.

En su informe anual al Congreso de la Unión de septiembre de 1923, apenas un día después de que el vecino reconociera a su gobierno, Obregón destacó dos acontecimientos

³³² SERNA, “Periodismo, Estado y opinión pública...”, pp. 57-85.

³³³ NARA, RG 43, Entry 133, Carpeta 32: Confidential papers. De George T. Summerlin al Departamento de Estado. México, 19 de marzo de 1923 y APC-FT, CEUA, Exp. 080201, Leg. 1 y 2. “Confidential. Summary of Intelligence”. del 10-17 de enero; 21-28 de febrero; 7-14 de marzo; 21-28 de marzo y 9-18 de mayo de 1923.

³³⁴ León de la Barra era parte de un grupo de ex diplomáticos que compartían ideales hispano-americanistas y anti-norteamericanos, como Manuel Calero, José López Portillo y Rojas, Federico Gamboa y Carlos Pereyra, agrupados en torno a la revista *América Española*. APC-FT, CEUA, Exp. 080201, Leg. 1, “Confidential. Summary of Intelligence”. Del 28 de febrero al 7 de marzo y del 7 al 14 de marzo de 1923.

³³⁵ Los acuerdos han sido objeto de muchos estudios y polémicas. La lectura tradicional de los opositores a Obregón es que éste desistió de la aplicación del artículo 27 constitucional, lo que implicó una “traición” a la Revolución y una cesión de soberanía. Una abundante bibliografía ha debatido sobre este supuesto. Algunas obras representativas: COLLADO, “Del Capitolio”, pp.315-374; MATUTE, “Bucareli en el debate histórico”, pp.65-80, y Serrano, *Los Tratados de Bucareli*.

“que, por su significación y trascendencia, merecen ser mencionados, de modo muy especial”:³³⁶ la reanudación de las relaciones con EE UU y la celebración de la V Conferencia Internacional Americana. A ambos tópicos dedicó el mismo espacio: tres páginas y media, de las 67 que en total conformaron su exposición ante los legisladores y de las 10 dedicadas a política exterior. La simetría en la importancia que otorgó a los dos temas, sin embargo, no era cuestión de formato, sino de equilibrio en el contenido. El tono “defensivo” para explicar el acuerdo con los estadounidenses, contrastó con la vanagloria de la postura asumida de cara a la Conferencia de Santiago. Al hablar acerca del arreglo de las diferencias con EE UU, Obregón subrayó en su informe que no eran resultado de ningún tipo de convenio pactado que “pudiera contravenir nuestras leyes o las normas del Derecho Internacional o lesionar el decoro o la soberanía nacionales”;³³⁷ por el contrario, al exponer lo referente a la Conferencia de Santiago el presidente se exployó:

....el solo hecho de que el Gobierno de México se haya rehusado a concurrir en nombre del ideal panamericanista que profesa, el único posible en las condiciones actuales del mundo —aquel que se erija sobre la absoluta igualdad internacional de todos los pueblos soberanos de la América—... hace que los delegados que defendieron igual concepto panamericanista, aun sin quererlo, hayan pugnado por la causa de México y que la conferencia que en masa lo aprobó, haya comulgado con sus propios ideales.³³⁸

Semanas después de que Obregón rindiera su informe en el Congreso, se verificó el rompimiento con su hasta entonces secretario de Hacienda, Adolfo de la Huerta. Aunque la causa real del quiebre involucró varios temas, entre ellos una eventual bancarrota de las finanzas públicas, el trasfondo era la disputa por la sucesión presidencial, en donde Plutarco Elías Calles, secretario de Gobernación, llevaba la delantera. A finales de ese año, De la Huerta encabezó una rebelión armada. Para sus simpatizantes la leyenda negra de los Acuerdos de Bucareli se convirtió en una bandera para legitimar el movimiento: Obregón traicionó la Revolución.³³⁹

En respuesta, Pani publicó en 1924 *La cuestión internacional México-americana durante el gobierno del General Don Álvaro Obregón*, en donde incluyó una colección de documentos sobre las negociaciones con EE UU, con el fin de desmentir las versiones sobre la supuesta “traición” y

³³⁶ “III Informe de Gobierno de Álvaro Obregón”, p. 189.

³³⁷ “III Informe de Gobierno de Álvaro Obregón”, p. 194.

³³⁸ “III Informe de Gobierno de Álvaro Obregón”, p. 192.

³³⁹ MATUTE, “Bucareli en el debate histórico” p. 68-71. Entre los simpatizantes se encontraban intelectuales como Luis Cabrera y Vito Alessio Robles.

los “arreglos ocultos”; es significativo que incluyera los argumentos del informe presidencial ponderando la actuación en la V Conferencia Internacional Americana.³⁴⁰ Antes, el propio Obregón escribió algunos artículos que fueron publicados en España, en medios que pugnaban por el renacer de un espíritu hispanoamericano, como *Némesis* y la *Esfera de Madrid*, en los que destacó la posición asumida por México ante al panamericanismo.³⁴¹ Al menos hasta el fin del gobierno obregonista, el desempeño en Santiago sirvió como contrapeso ante las críticas a los Acuerdos de Bucareli.

Más allá de estos debates, la estrategia desplegada en la Conferencia de Santiago abrió expectativas para la definición de un modelo exitoso de actuación en ámbitos multilaterales. Como diría Pani en sus memorias: “los incidentes surgidos del seno de la Quinta Conferencia Panamericana –ocasionados por la ausencia de México- volvieron abundantemente fructuosa la abstención de nuestro gobierno”.³⁴² De manera inmediata, la SRE trató de repetir la experiencia. En septiembre de 1923 las oficinas centrales, ubicadas en la céntrica avenida Juárez de Ciudad de México, recibieron una comunicación desde Ginebra. Doce representantes de países latinoamericanos en la SDN solicitaban a la “república hermana” incorporarse al organismo. La comunicación era resultado de las gestiones que realizaban desde México Julián Noriega, funcionario de la SDN, y el embajador brasileño Regis de Oliveira.³⁴³ En su contestación, Pani, agradeció la invitación, recordó el agravio que originalmente impidió la participación de México en la SDN -que no se le invitara como miembro fundador- y presentó un argumento extra, prácticamente una calca de las razones expresadas a Chile para rechazar la invitación a la Conferencia Panamericana:

*El escollo referido se agranda, en cambio, por la circunstancia de estar suspendidas las relaciones diplomáticas entre México e Inglaterra, cuyo Delegado es, además, miembro del Consejo Directivo de la misma. Así, pues, mientras subsista el escollo que he señalado, este Gobierno se verá obligado a abstenerse de todo demanda a la Liga, con los fines de no traspasar los límites que impone el decoro de un país soberano mantenerse digno, por este medio, de la estimación que ha logrado conquistar entre los pueblos hermanos del continente y que, sin duda alguna, es la que ha inspirado los nobles y generosos deseos que mueven, en cuanto a México, al respetable bloque latino-americano de la Liga de las Naciones.*³⁴⁴

³⁴⁰ PANI, *La cuestión internacional mexicano-americana*, p. 247-250.

³⁴¹ APC-FT, FAO, Exp. 37, leg. 1.

³⁴² PANI, *Mi contribución al régimen*, p. 173.

³⁴³ Sobre la visita de Noriega: HERRERA, “La sociedad de naciones”, pp. 125-153.

³⁴⁴ APC-FT, PEC, Exp. 10, Inv. 5210, Leg. 1, A. Sáenz, De Alberto J. Pani a delegados latinoamericanos ante la Sociedad de Naciones, 13 de septiembre de 1923. Las cursivas son mías. Eran los delegados de Cuba, Chile, Brasil, Colombia, Costa Rica, Haití, Honduras, Panamá, Paraguay, El Salvador, Uruguay y Venezuela.

Nuevamente, Pani rechazó la invitación para participar en un ámbito multilateral, bajo el argumento de que no existían las condiciones para una actuación plena de México, ante la negativa de una potencia a otorgar el reconocimiento a Obregón. E igualmente, de manera indirecta, apeló la intercesión latinoamericana, intentando emular la experiencia satisfactoria de Santiago. Si bien Herrera considera que la respuesta mexicana fue consecuencia de la falta de sincronización entre Noriega, Oliveira y el personal de la SDN en Ginebra³⁴⁵, consideramos que la respuesta no hubiera sido distinta: Pani, aconsejado por su equipo, buscó repetir la estrategia.

Un enviado mexicano en Londres siguió el camino transitado por los ministros mexicanos en el continente americano meses antes. Para presionar por el reconocimiento recurrió a la prensa y buscó la intervención de la diplomacia latinoamericana, particularmente la del ministro de Chile, para que intercediera directamente ante el gobierno inglés con la finalidad de propiciar un acuerdo.³⁴⁶ Aunque el resultado no fue satisfactorio y México no obtuvo en el corto plazo el reconocimiento británico ni se incorporó a la SDN, lo cierto es que desde la Cancillería se advertía, con razón, que los ámbitos multilaterales ofrecían alternativas políticas importantes. De ahí que la reincorporación al sistema interamericano se tomara con bastante seriedad.

³⁴⁵ HERRERA, *México en la Sociedad de Naciones*, pp. 66-71.

³⁴⁶ APC-FT, PEC, Exp. 10, Leg. 1. De Nieto, Consulado de México en Londres, a Aarón Sáenz, Secretario de Relaciones Exteriores. Londres, Inglaterra. 31 de enero de 1924.

Capítulo 3. “Rebelión” en La Habana: cimientos de un orden jurídico interamericano.

Todo estriba en saber esperar, y aprender a sacar partido, discreta y colectivamente, de los yerros de Washington.

Salvador Martínez de Alba, “Temas para la Delegación Mexicana que acudirá a La Habana”, 1926.³⁴⁷

A semanas de que México y EE UU reanudaran formalmente sus relaciones, en el otoño de 1923, el embajador mexicano en Washington, Manuel Téllez, cruzó por fin los muros de mármol blanco de la UP para integrarse a las sesiones de su Consejo Directivo. Aunque faltaban casi cinco años para el siguiente encuentro continental, programado en La Habana, los 21 representantes de las repúblicas americanas tenían una intensa agenda de trabajo. Hasta entonces la UP, además de convocar las Conferencias Internacionales, había funcionado principalmente como un órgano de recopilación y transmisión de información, sin embargo, los cambios aprobados en Santiago ampliaron sus facultades. Ahora debía *primordialmente* coordinar esfuerzos para concretar políticas públicas comunes y armonizar, de manera efectiva, normas y leyes. Es decir, avanzar en la consolidación de un andamiaje institucional compartido.

¿Cuál fue la postura del gobierno mexicano frente a este nuevo panorama? El presente capítulo examina la reincorporación definitiva de México al sistema interamericano, entre 1923 y 1928. Para ello, se analizan, en términos generales, las estrategias seguidas por la Cancillería respecto a los proyectos desarrollados a través de la UP; de manera particular el desempeño en la reunión de Jurisconsultos de Río de Janeiro 1927 y en la VI Conferencia Internacional Americana de La Habana 1928. Se trató de dos encuentros determinantes para el rumbo del multilateralismo hemisférico en el periodo de Entreguerras, en tanto sentaron las bases para una mayor cooperación.

Pese al cuidado que puso la SRE, auxiliada por especialistas y técnicos externos, en planear la participación en ambos eventos, la atención de la historiografía mexicanista ha sido casi nula. El vacío toma relevancia, si se considera que existe un consenso entre los estudiosos de las relaciones internacionales de EE UU, respecto a que la Conferencia de La Habana fue el detonante que permitió el nacimiento de la política de la llamada Buena Vecindad, formulada originalmente por la administración Hoover y puesta en práctica por la de Roosevelt, que

³⁴⁷ AHSRE, LE-196 II, f. 104.

replanteó el papel de EE UU en el continente y tuvo un impacto directo en el sistema interamericano.³⁴⁸

¿Cómo vivió México esta transición? Si bien, en el periodo hubo cambios en la titularidad de la Cancillería, la permanencia de un núcleo compacto de colaboradores, entre ellos varios que procedían de la época porfirista, generó estabilidad institucional suficiente para que comenzaran a dibujarse las líneas de una política exterior hacia el campo multilateral continental. En este sentido, lo que proponemos es que la apuesta paulatina de México fue fortalecer la consolidación de un orden jurídico hemisférico. Esta determinación tuvo repercusiones no solo hacia el exterior, sino también al interior, mediante la definición de una legislación mexicana que se adaptó a políticas y tópicos planteados en el ámbito panamericano, en cuestiones como sanidad, aviación civil, migración, entre otros. Tres circunstancias contextuales determinaron el nuevo rumbo.

En primer lugar, la intervención norteamericana en Nicaragua en 1926 levantó una ola de indignación, que alimentó los movimientos nacionalistas y anti-imperialistas que florecían en todo el continente, y para los que el mito del México emanado de la Revolución era un referente. Esta movilización generó una enorme presión internacional sobre los gobiernos americanos, bajo una exigencia: poner límites a EE UU. Los temas pospuestos en Santiago volvían a la palestra, era necesario establecer instrumentos permanentes que fijaran e hicieran respetar reglas claras para las relaciones interamericanas. La creación de una Liga de Naciones siguió despertando interés, pero las resoluciones de la Conferencia Panamericana de Santiago dieron mayor protagonismo a otro tópico: la codificación del derecho internacional, en tanto mecanismo que definiera derechos y obligaciones a los Estados.

En segundo lugar, la tensión creciente en las relaciones bilaterales entre México y EE UU a partir de la llegada a la presidencia de Plutarco Elías Calles y Calvin Coolidge, respectivamente. La causa principal fue la promulgación en 1925 de una ley que reglamentó el artículo 27 de la Constitución mexicana. La normativa desechó los Acuerdos de Bucareli, ya que no se reconocía la propiedad de las petroleras sobre los terrenos que explotaban, incluso si estos habían sido adquiridos antes de 1917. Los recursos del subsuelo eran propiedad de la Nación y las compañías debían sujetarse a las concesiones que otorgara el gobierno. Los debates respecto a la codificación de un derecho internacional americano tomaron relevancia

³⁴⁸ CONNELL, *El sistema interamericano*, pp. 86-95; GELLMAN, *Good Neighbor Diplomacy*, pp. 8-9.

para México: abrían la posibilidad de contener al gigante norteamericano con la edificación de un muro jurídico.

La tercera circunstancia fue el estallido de la Guerra Cristera (1926-1929), que cobró, de acuerdo a Meyer, entre 70 mil y 85 mil vidas.³⁴⁹ Los simpatizantes de los rebeldes y los opositores al régimen callista buscaron la intercesión internacional para resolver el conflicto, en particular la de la Conferencia de La Habana. Esta petición tuvo una recepción importante en EE UU y en buena parte de América Latina, alimentada, además, por una campaña de propaganda que se generó desde ciertos sectores de la prensa norteamericana, que acusaron al gobierno mexicano de “bolchevique”. Tal como ocurría con el anti-imperialismo, el “anti-mexicanismo conservador”, por así llamarlo, se convirtió en un movimiento trasnacional con incidencia política.

¿De qué manera estas circunstancias marcaron el rumbo de la política exterior que México comenzaba a diseñar para guiar sus relaciones en el continente? ¿Hasta qué punto el sistema interamericano influyó en las negociaciones bilaterales entre México y EE UU?

3.1 Escala en Río. Construir un orden jurídico interamericano.

Teniendo como sede el hoy extinto Palacio Monroe en la Cinelândia, el centro de Río de Janeiro, representantes de 17 naciones se reunieron en abril de 1927 para dar inicios a los trabajos de la Comisión de Jurisconsultos.³⁵⁰ Si bien, entre 1923 y 1928 la UP convocó nueve encuentros de comisiones especiales para tratar una diversidad de temas —sanidad, comunicaciones, eugenesia, entre otros—, el evento en la entonces capital brasileña tuvo características que englobaron al resto. Su finalidad era establecer bases, mediante la codificación del derecho público y privado, para que los países americanos tuvieran un marco jurídico común, con dos objetivos: resolver temas históricamente rípidos y definir criterios reconocidos por todos. Las resoluciones de Río constituyeron la espina dorsal del programa de la Conferencia Panamericana de La Habana. ¿Cómo se llegó ahí? ¿Qué se discutió? y ¿cuál fue la postura de México?

La convocatoria era resultado, principalmente, de la insistencia del American Institute of International Law (AIIL). Como explicamos en el capítulo previo, este importante grupo, conformado por juristas estadounidenses y latinoamericanos, consideraba que las

³⁴⁹ MEYER, *La Cristiada. Los cristeros*, p. 260.

³⁵⁰ Asistieron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominicana, EEUU, Ecuador, Haití, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Faltaron Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador.

particularidades históricas del continente americano hacían que tuviera principios de derecho internacional distintos a los del resto del globo. El argumento central era la prevalencia de la república como sistema de gobierno. En la Conferencia de Santiago, el chileno Alejandro Álvarez expuso las ventajas de reunir una Comisión de Jurisconsultos, similar a la de 1912, como vía para establecer un marco legal compartido que garantizara, en primer lugar, la paz. Aunque en el propio evento se cuestionó la supuesta peculiaridad jurídica americana, el pleno resolvió que era fundamental atender la propuesta.³⁵¹

La iniciativa recibió el respaldo del Departamento de Estado. En un principio Hughes no estaba interesado en que el tema se planteara, pero la fuerza que adquirió el proyecto de Costa Rica para transformar la UP hizo evidente que era necesario ofrecer alternativas, a corto y mediano plazo, para desactivar las tensiones. Comenzar a trabajar en códigos de derecho internacional, que ayudaran a limar asperezas, era una opción que lucía manejable —no necesariamente arrojaría resultados inmediatos, como ocurrió con la I Reunión de Jurisconsultos de 1912— y la convocatoria respondía a uno de los reclamos de los países latinoamericanos desde 1889: dar pasos para definir de manera clara reglas y obligaciones para todos.³⁵²

Tras la Conferencia de Santiago, a petición de Hughes, el Consejo Directivo de la UP le dio trámite inmediato al tema. Para ello, solicitó al AIIL que le auxiliara a definir los tópicos que pudieran ser discutidos.³⁵³ Hughes siguió presidiendo la UP hasta el término de su mandato como secretario de Estado en 1925, al ser re-electo “unánimemente” en octubre de 1923.³⁵⁴ Su sucesor en la presidencia, votado igualmente de forma unánime, fue también su relevo en el Departamento de Estado: Frank Kellogg (1925-1929). Esa era precisamente la debilidad que buscó combatir el proyecto costarricense en Santiago, los diplomáticos acreditados ante Washington no podían actuar libremente en la UP; estaban condicionados por uno de sus deberes primordiales, mantener una buena relación con el gobierno norteamericano, particularmente con el Secretario de Estado, rector de la política exterior.

³⁵¹ El AIIL recibió el respaldo público del presidente Alessandri en el discurso inaugural. “El discurso del señor presidente”, *La Nación*, Santiago, Lunes 26 de marzo de 1923. El AIIL había presentado sus iniciativas en foros como la II Conferencia Científica Panamericana de 1916.

³⁵² En plena Conferencia, Hughes ordenó a su delegación que se pronunciara a favor del llamado a los jurisconsultos. NARA, RG 43, Entry 133, Caja 2, Carpeta telegramas. Del Departamento de Estado a la Delegación de EE UU en Chile. Washington D.C., 12 de abril de 1923.

³⁵³ ANDERSON, “Projects of the American Institute”, pp.306-312

³⁵⁴ ABCO, Minutes of the Governing Board, Acta de la Sesión Especial del 3 de octubre de 1923.

Para que Hughes apoyara la iniciativa fue fundamental el papel de dos personajes con amplio reconocimiento en los ámbitos político y académico: el jurista James Brown Scott, presidente precisamente de la AILL, y el politólogo Leo S. Rowe, director administrativo de la UP desde 1920.³⁵⁵ Ambos estaban convencidos que la mejor manera de tener relaciones estableces con Latinoamérica era a través del derecho internacional, sin que, desde su lectura, esto significara que EE UU repudiara su papel hegemónico; todo lo contrario. Como señala Scarfi refiriéndose a Scott:

...desde su cosmovisión, la mejor manera para evitar la guerra y preservar la paz era educando a la comunidad internacional y a la opinión pública en ciertos principios básicos del derecho internacional. En este proyecto educacional, América Latina fue una región de particular interés para la diseminación de los valores y concepciones estadounidenses...³⁵⁶

El sistema de justicia norteamericano era, para ellos, un modelo a seguir, “una lámpara que alumbraba el camino hacia la consolidación de la justicia internacional.”³⁵⁷ De ahí el interés en promover un diálogo permanente con los países del continente, mediante intercambios con académicos, celebración de eventos conjuntos y promoción de publicaciones. En esta búsqueda encontraron sintonía con destacados juristas latinoamericanos. Para Brown resultó esencial el contacto que estableció, a principios de la década de 1910, con el chileno Álvarez. Las ideas de éste último sobre la existencia de un derecho internacional americano tomaron particular relevancia frente al nuevo orden global que emergía tras la guerra.

Si bien, el chileno no aceptaba como tal ni legitimaba el tutelaje de EE UU, sí compartía con Scott la noción de la “excepcionalidad continental”.³⁵⁸ En este sentido, tal como hizo el uruguayo Brum, sus interpretaciones apelaban al sentido original de la Doctrina Monroe de 1823, en tanto garante de la no injerencia extra-continental, pero no con la dirección que le imprimió el Corolario Roosevelt: el derecho de EE UU a intervenir unilateralmente. Estas divergencias no fueron impedimento para la colaboración en torno al AILL, que co-fundaron Brown y Álvarez.

³⁵⁵ Rowe se desempeñó como funcionario en los Departamentos de Estado y el Tesoro. Politólogo de formación, era además profesor en la Universidad de Georgetown y presidió la *American Political Science Association* y la *American Academy of Political and Social Science*. Brown Scott fungió como delegado de EE UU en la Conferencia de La Haya 1907; editaba la *American Journal of International Law*. Fue cercano del ex secretario de Estado y ex senador Elihu Root.

³⁵⁶ SCARFI, *El Imperio de la Ley*, pp. 26-27.

³⁵⁷ SCARFI, *El Imperio de la Ley*, p. 84.

³⁵⁸ Scarfi sostiene que la posición de Álvarez era ambigua respecto a la Doctrina Monroe, sin embargo considero que su interpretación de la misma era cercana a la que tenía Brum, tal como lo explico en el cuerpo del texto. SCARFI, *El Imperio de la Ley*, pp. 120-125.

En la reunión de Jurisconsultos de Río de Janeiro cuatro miembros del AILL encabezaron las delegaciones de sus países: Álvarez la de Chile; Scott la de EE UU; Luis Anderson la de Costa Rica, y Antonio Sánchez de Bustamante la cubana. Lo compacto del grupo, la cercanía con el Departamento de Estado y la simpatía abierta hacia ellos de Epiácio Pessoa y Víctor Maúrtua, representantes respectivamente de Brasil y Perú —el primero tradicional socio norteamericano y el segundo potencial aliado—, generó resquemor en otras delegaciones, particularmente en las de México y Argentina. Más allá de las cuestiones relativas a técnica jurídica, las resoluciones podían servir de respaldo a la política exterior norteamericana, en un momento crítico.

El encuentro originalmente fue programado para 1925, sin embargo, por cuestiones logísticas se pospuso hasta 1927.³⁵⁹ El cambio fue muy relevante. En 1926 un golpe de Estado derrocó al gobierno de Solórzano en Nicaragua y EE UU intervino militarmente. Una vez controlada la revuelta, el Departamento de Estado, entonces ya a cargo de Kellogg, negó el reconocimiento al vicepresidente Sacasa, pese a que le correspondía asumir el poder de acuerdo a la Constitución. Esto provocó el estallido de una guerra civil en la que comenzó a figurar Augusto César Sandino, que volvió de su exilio en México, impregnado ideológicamente del anarco-sindicalismo, para sumarse al ejército constitucionalista. La gestión de Kellogg en el conflicto fue desastrosa: apenas en 1924 se habían retirado los *marines*, tras la celebración de un proceso electoral supervisado por la administración de Hughes. La intervención militar y la negativa a reconocer a un gobierno constitucional sacaron a flote todas las tensiones sobre la arbitrariedad norteamericana y los rasgos imperialistas de su política exterior.

En un evento en el que especialistas iban a debatir temas como los derechos y obligaciones de los Estados, el caso nicaragüense fue inevitable. Apenas iniciadas las sesiones de trabajo, se dio lectura a un telegrama enviado a la Comisión de Jurisconsultos por el ministro del gobierno constitucional de Nicaragua en México, que pedía “una declaración expresa que condene la política atentatoria de la Cancillería norteamericana...que no reconoce que las pequeñas naciones del Universo tienen los mismos derechos que las grandes, respecto a su independencia y su integridad”.³⁶⁰ Aunque la respuesta unánime fue que la reunión era un

³⁵⁹ Los trabajos del AILL estuvieron listos hasta febrero de 1926 y el gobierno de Brasil decidió que el evento se realizara en 1927 para poder realizar la convocatoria. ROWE, “Codification of International Laws”, p. 165.

³⁶⁰ Las palabras del ministro nicaragüense, Pedro José Cepeda, eran una cita de Wilson. Con eso remarcaba lo contradictorio de la política norteamericana. COMISIÓN INTERNACIONAL, *Reunión de 1927*, v. 1, Acta

encuentro jurídico sin atribuciones políticas, las discusiones estuvieron marcadas por el caso del país centroamericano.

El evento de Río coincidió, además, con uno de los momentos más álgidos en la relación entre México y EE UU. La disputa que inició en 1925 con la reglamentación del artículo 27 constitucional, para comienzos de 1927 parecía un callejón sin salida. La tensión se agravó, por las posiciones encontradas en la crisis nicaragüense. México no solo ofreció respaldo moral a Sacasa, sino también materiales de guerra y permitió, en secreto, que nicaragüenses exiliados en Guatemala cruzaran por territorio mexicano para embarcarse a combatir a favor del bando constitucionalista.³⁶¹ Kellogg acusó al gobierno mexicano de exportar el “bolchevismo” a Nicaragua y de ser un peligro para el resto del continente. A Calles le preocupaba que Coolidge optara en cualquier momento por romper relaciones y retirar a su embajador, e incluso que en caso extremo ordenara una intervención. Si bien, la historiografía discute si los temores eran exagerados o no, la fricción entre los dos países parecía no detener su ascenso.³⁶²

La selección de los representantes mexicanos y la postura que debían de seguir en Río fue cuidadosa. Los elegidos fueron dos reconocidos juristas de la Cancillería: Fernando González Roa y Julio García. Ambos se desempeñaban en las Comisiones de Mixtas de Reclamaciones que estableció México con varios gobiernos: EE UU, Francia, Alemania, España, Gran Bretaña, Italia y Bélgica. El objetivo de estos instrumentos era normalizar las relaciones bilaterales con las naciones en cuestión, atendiendo las demandas de ciudadanos, asociaciones y compañías que alegaban haber sufrido afectaciones durante la Revolución. La trayectoria de González Roa y García los hacía no solo expertos practicantes en derecho internacional, sino que además los familiarizó con distintas tradiciones jurídicas.³⁶³

taquigráfica de la primera sesión plenaria, 6 de mayo de 1927, p. 87. Sobre la presencia de Cepeda, también escrito como Zepeda, en México: RIVERA, *Militantes radicales*, pp. 337-340. Cepeda estudió en la Universidad Nacional de México y fue clave para el asilo posterior concedido a Sandino. PORTES GIL, *Quince años*, p.354.

³⁶¹ Sobre el cruce de exiliados: AHCOLMEX, RB, Caja 44. Exp. 198. III, De Francisco Castillo Nájera a Ramón Beteta, subsecretario de Relaciones Exteriores. Washington DC, 19 de enero de 1938, f. 4.

³⁶² COLLADO, *Dwight W. Morrow*, pp. 31-32; BUCHENAU, *Plutarco Elías Calles*, pp. 133-134 y SPENSER, “Usos y abusos”, pp.31-61.

³⁶³ González Roa encabezaba la representación en las Comisiones de Reclamaciones con EE UU, España y Francia, mientras que García, que ocupó brevemente la subsecretaría de la SRE durante el gobierno de Madero, fungía como Abogado Consultor General de las comisiones con los tres países mencionados y con Alemania. Ambos figuraban en el ámbito académico: González era profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional y García en la Facultad Nacional de Jurisprudencia, de la que fue director. Con EE UU existían dos Comisiones de Reclamaciones, una General y una Especial. La representación en la primera era liderada por Fernández MacGregor y la segunda por González Roa. AHSRE, LE-201. “De Delegación de México a Dr.

Las instrucciones de la SRE fueron mantener una actitud prudente, garantizar que prevaleciera la legislación interna de cada nación e impedir que la codificación ofreciera ventajas a EE UU. El objetivo era que los esfuerzos se centraran en tratar aquellos temas “cuya necesidad de reglamentación se hace sentir vivamente”.³⁶⁴ Era el caso de las intervenciones de un país sobre otro; las reclamaciones de ciudadanos y/o empresas extranjeros, y la práctica del reconocimiento como condicionante para el desenvolvimiento de un gobierno en el ámbito internacional.

¿Cuáles fueron los temas tratados en Río? Los Jurisconsultos examinaron 12 proyectos de derecho internacional público, inspirados mayormente en los trabajos desarrollados por el AIIIL, y particularmente por el chileno Álvarez, aunque también recuperaron algunas de las propuestas presentadas en la reunión de 1912.³⁶⁵ Las discusiones se centraron en los dos primeros tópicos del programa: “Bases Fundamentales del Derecho Internacional” y “Estado, su Existencia, Igualdad y Reconocimiento”.³⁶⁶ En ellos se establecían los derechos y obligaciones de los Estados.

Tabla 2.3 Proyectos de derecho público internacional en Río de Janeiro 1927	
I. Bases fundamentales del Derecho Internacional	VII. Agentes diplomáticos
II. Estados, su existencia, igualdad y reconocimiento	VIII. Consulados
III. Estatus de los extranjeros	IX Neutralidad Marítima
IV. Tratados	X. Asilo
V. Intercambio de publicaciones	XI. Deberes de los Estados en caso de guerra civil
VI. Intercambio de Estudiantes y profesores	XII. Solución pacífica de conflictos internacionales

La primera coincidencia importante fue el reconocimiento de la igualdad jurídica. Era un tema recurrente en el ámbito panamericano, que estuvo presente en las iniciativas presentadas por

Octavio Averhoff, Rector de la Universidad de La Habana”, 25 de enero de 1928. La Habana, Cuba, ff. 185 -186; LE-423, “Lic. Julio García. Su expediente personal” y *Memoria de la SRE 1927-1928*, pp. 1028-1031.

³⁶⁴ *Memoria de la SRE de 1926 a 1927*, pp. 119-120.

³⁶⁵ INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS, *Public International Law*, pp. 1-3.

³⁶⁶ Así lo constatan las actas taquigráficas de las plenarias. COMISIÓN INTERNACIONAL, *Reunión de 1927*, v. 1.

Costa Rica y Uruguay en la Conferencia Panamericana de 1923. La Comisión de Jurisconsultos estableció que:

Los Estados son jurídicamente iguales, disfrutan de iguales derechos y tienen igual capacidad para ejercitarlos. Los derechos de cada uno no dependen del poder de que disponga para asegurar su ejercicio, sino del hecho de su existencia como persona de Derecho Internacional. (Artículo 2, del Proyecto II).

La segunda gran coincidencia fue respecto a la práctica del Reconocimiento. Se acordaron cinco puntos que resumimos apegados a su enunciación: *a)* los Estados tienen existencia política independientemente de que otros lo reconozcan como tales; *b)* el reconocimiento de un Estado por otro establece que el segundo acepta la personalidad jurídica del primero con todos los derechos y obligaciones determinados por el derecho internacional; una vez otorgado se vuelve incondicional e irrevocable; *c)* para que un gobierno sea reconocido debe cumplir dos condiciones: efectiva consolidación y capacidad de cumplir sus obligaciones internacionales; *d)* el reconocimiento de un Estado puede ser explícito o tácito; es decir, para que un gobierno reconozca a otro, no es necesario que realice una declaración al respecto; *e)* la única forma en la que se pierde la personalidad internacional es si el Estado se separa en dos o más, o si se incorpora voluntariamente a otro.³⁶⁷

El reconocimiento, en tanto práctica del derecho internacional, está atado a la concepción moderna del Estado-Nación, que se considera inició en Europa a partir de la paz de Westfalia en 1648.³⁶⁸ Como explica Weeks, implica que un Estado acepte que otro tiene estatus legal y por tanto está inscrito en el sistema internacional. En el caso de las monarquías, la condicionante era la legitimidad dinástica, pero a partir de la Revolución Francesa y de las de independencia en América “the door was opened to the possibility of recognizing a government the sovereignty of which was not tied to the monarch”.³⁶⁹

Aunque el proyecto de Río establecía que el reconocimiento podía seguir siendo a criterio de cada país, dos de los puntos eran muy importantes y significaban teóricamente una divergencia frente al derecho internacional emanado de Europa: un Estado tenía existencia política sin importar si era reconocido o no por otros, y la única forma de perder la

³⁶⁷ Artículo 5-9 del Proyecto II. Los retomamos de la edición en inglés. De ahí que hayamos optado por una paráfrasis. INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS, *Public International Law* pp.9-10.

³⁶⁸ Esa es la interpretación general que se tiene sobre el tema en los textos clásicos sobre derecho internacional. No obstante, hay una corriente revisionista que propone ir más allá del “mito de Westfalia” y buscar las raíces históricas del derecho internacional. Sobre el debate: BREMER, *De Westfalia*, p.31-60.

³⁶⁹ WEEKS, “Almost Jeffersonian”, p.492.

personalidad jurídica era disolviéndose o integrándose a otro. La redacción del proyecto da cuenta que sus autores tenían la intención de que las disposiciones fueran aceptadas tanto por EE UU, como por los países latinoamericanos. Se admitía que un Estado tenía personalidad internacional sin necesidad de reconocimiento, pero también se especificaban las condiciones para que, en dado caso, otros lo otorgaran: efectiva consolidación y capacidad de cumplir obligaciones internacionales. La primera, además, se definía a partir de la estabilidad del gobierno y de que los habitantes aceptaran sus directrices, al menos en materia de impuestos y servicio militar.³⁷⁰

De ahí que no fuera extraño que la delegación norteamericana votara favorablemente las disposiciones sin objeción alguna. Históricamente EE UU había empleado la práctica del reconocimiento como una de las líneas de su política exterior hacia Latinoamérica. Durante el siglo XIX, siguiendo la llamada Doctrina Jefferson, estuvo condicionado a que las naciones tuvieran un gobierno estable y el control sobre su territorio.³⁷¹ A partir del siglo XX, de manera paralela al Corolario Roosevelt, se incluyeron otras variables —que se garantizaran los derechos y propiedades de ciudadanos norteamericanos, por ejemplo—, sin embargo, la línea que más fuerza tomó fue la adopción de la Doctrina Tobar. Debe su nombre al ministro ecuatoriano de Relaciones Exteriores Carlos Tobar, quien señaló que un gobierno solo podía ser reconocido si llegaba al poder siguiendo la vía constitucional. La intención era atacar la inestabilidad generada por golpes de Estado y revueltas. A comienzos de la década de 1920, EE UU adoptó públicamente la Doctrina y promovió su aceptación entre los países de América Central.³⁷² Aunque, como quedó evidenciado en el caso de Nicaragua, fue el primero en violarla, el Departamento de Estado seguía sosteniendo esa postura discursiva.

¿Cuáles eran los alcances de esa resolución respecto al reconocimiento? La clave está precisamente en uno de los temas que mayor discusión generó en la reunión de Río: la intervención. En el proyecto relativo a “Estados, su existencia, igualdad y reconocimiento”, se estableció que: “Ningún Estado puede intervenir en los asuntos interiores de otro.”³⁷³ La generalidad de la redacción se prestaba a muchas interpretaciones, por lo que no fue extraño que de manera inmediata se fueran dibujando dos posturas. Por una parte, los representantes

³⁷⁰ Artículo 8, Proyecto II, INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS, *Public International Law*, p.9.

³⁷¹ Un análisis crítico sobre los orígenes de la política norteamericana de reconocimiento. ADLER, “The President’s Recognition Power”, pp. 267-286.

³⁷² Weeks señala que la Doctrina como tal fue adoptada solo a partir de los años 1920. WEEKS, “Almost Jeffersonian”, pp.494-496.

³⁷³ COMISIÓN INTERNACIONAL, *Reunión de 1927*, v. 1., p.144.

de Argentina, Haití, Dominicana, México, Paraguay y Colombia, que exigían precisión. Por la otra, los delegados de EE UU, Perú, Bolivia, Brasil, Chile y Costa Rica que buscaron mantener la redacción original y evitar que las discusiones cuestionaran la política exterior norteamericana.³⁷⁴

El debate lo abrió Luis Podestá de Argentina. Tras la lectura del proyecto en las sesiones plenarias, hizo una petición, aparentemente simple: que se especificara en la redacción que no solo no se podía intervenir en los asuntos internos, sino tampoco en los externos. La propuesta generó una polémica que acaparó buena parte de las sesiones plenarias. La delegación de Brasil alegó, en primer término, que si bien la injerencia en asuntos internos era contraria al derecho internacional, existía un tipo de intervención “lícita”, que se podía ejercer en asuntos de carácter externo mediante la mediación.

Frente a un giro que pretendía llevar la discusión hacia distinguir entre intervenciones lícitas e ilícitas, equiparando la mediación como una forma legítima de injerencia internacional, la reacción fue inmediata. De manera sincronizada, uno después del otro, los delegados de Haití, Abel Léger, y República Dominicana, Manuel Troncoso, presentaron dos propuestas para modificar el artículo en cuestión. El haitiano, retomando una definición previa expuesta por Podestá, solicitó que se hiciera una adición: "Constituye intervención toda acción ejercida por un Estado, ya por medio de representaciones diplomáticas conminatorias, ya sea por la forma armada, para prevalecer su propia voluntad sobre la voluntad de otro Estado"³⁷⁵. El dominicano pidió un añadido más:

Ningún Estado podrá, en lo sucesivo, directa ni indirectamente, ni por motivo alguno, ocupar aun temporalmente una porción cualquiera del territorio de otro Estado. El consentimiento dado por éste al ocupante no legitimará esa ocupación y el ocupante será responsable de todos los hechos derivados de su ocupación, así respecto del Estado ocupado como de los terceros.³⁷⁶

Las modificaciones presentadas no solo se sucedieron de manera inmediata, sino que además eran complementarias: definían de manera precisa el término “intervención” y ponían candados a cualquier intento de legitimación. Atacaban los argumentos empleados por el coloso del Norte en las intervenciones que habían padecido las dos naciones que comparten la isla de Santo Domingo, así como el resto del Caribe y Centroamérica. Las reservas eran,

³⁷⁴ No se encontró evidencia de las posturas del resto.

³⁷⁵ COMISIÓN, *Reunión de 1927*, v. 1, Acta de la sesión plenaria del 9 de mayo de 1927”, p. 160.

³⁷⁶ COMISIÓN, *Reunión de 1927*, v. 1, Acta de la sesión plenaria del 9 de mayo de 1927, p. 161.

además, una condena explícita a la Enmienda Platt, que brindaba facultades a EE UU para interferir en Cuba.

¿Actuaban solos? Por lo menos entre quienes pedían se aclarara el artículo en cuestión, nos atrevemos a afirmar que Argentina, República Dominicana, Haití y México operaban en bloque ¿Por qué incluimos a México? En primer lugar, la propuesta presentada por Dominicana fue respalda plenamente por México, y agotadas las discusiones, los mexicanos pidieron que en las resoluciones se especificara que era una reserva conjunta y así quedó asentado. En La Habana ambos actuarían a la par. En cuanto a Argentina, hubo una alianza evidente con la delegación integrada además de Podestá, por Carlos Saavedra Lamas y el Senador Leopoldo Melo. Argentinos y mexicanos se respaldaron en una diversidad de temas. De hecho, tras la reunión de Río la Cancillería era optimista en que se pudiera consolidar una alianza para la Conferencia de La Habana, a través de Alfonso Reyes, que ese año llegó a Buenos Aires como embajador.³⁷⁷

En los debates sobre el tema de la intervención, la postura de García y González Roa fue de extrema cautela, evitando la confrontación abierta con EE UU. Dado el estado de tensión en la relación bilateral, una salida de tono podía tener consecuencias negativas. De ahí que no resulte extraña la respuesta a un intento de provocación lanzada por el delegado de Bolivia, Ricardo Jaimes Freyre. Una vez presentadas las propuestas de Haití y Dominicana, el boliviano quiso volver a encaminar la discusión sobre los casos en que una intervención podía ser lícita. De acuerdo a su argumento, una injerencia de un país en otro era legítima, tanto para asuntos internos, como externos, con propósitos humanitarios “cesar una matanza, una carnicería, una guerra civil”.³⁷⁸ Como ejemplo de intervención lícita señaló la mediación de Argentina, Brasil y Chile (el ABC) para tratar de “conciliar entre México y Estados Unidos”, mediante la Conferencia de Niágara Falls de 1914. Freyre argumentaba que esa “intervención” fue apoyada de manera generalizada.

La postura de la delegación mexicana fue de prudencia. González Roa hizo tres puntualizaciones. En primer lugar, señaló que México jamás consideró la mediación del ABC como una forma de intervención. En segundo, solicitó al pleno que se abstuviera de utilizarse a su país como referencia para cualquier ejemplo que se quisiera plantear. Finalmente, realizó un

³⁷⁷ AHSRE, LE- 209, T.XIII, Memorándum Secreto relativo a la citada conferencia enviado por Fernando González Roa a don Genaro Estrada, ff. 10-14; LE-199. De SRE a Alfonso Reyes. 17 de agosto y 19 de septiembre de 1927.

³⁷⁸ COMISIÓN, *Reunión de 1927*, v. 1, Acta de la sesión plenaria del 9 de mayo de 1927, p. 164.

llamado a la calma: “tengamos presente que nuestro propósito es no convertir el campo sereno de las discusiones científicas en liza de pasiones políticas”.³⁷⁹

Era evidente que el boliviano Freyre, un escritor modernista que fundó con Rubén Darío la *Revista Americana*, actuaba como pretendido aliado de los norteamericanos. La Reunión de Jurisconsultos se desarrolló en momentos en que para Bolivia era indispensable una relación sólida con EE UU. Las tensiones con Paraguay iban en aumento por el territorio del Chaco, sumamente rico en petróleo, lo que, además, involucraba del lado boliviano a la norteamericana *Standar Oil Company* y del paraguay a la *Royal Dutch Shell*, de capital inglés y danés.³⁸⁰ Eso explica, también, otra de las reservas presentadas, en este caso por el representante paraguayo Higinio Arbó: que se considerara que la intervención de un Estado dentro del territorio de otro, sin que mediara una declaración de guerra, constituía una violación al derecho internacional. El drama sobre la intervención tenía otros escenarios, más allá del Mar Caribe.

Ante una discusión en la que comenzaron a ocupar centralidad, pese a no ser aludidos directamente, los representantes estadounidenses no tardaron en contestar. En voz del segundo delegado, Jesse S. Reeves, que empleó de intérprete al costarricense Anderson porque los debates eran en castellano, los norteamericanos alegaron que el derecho internacional justificaba la intervención en dos casos excepcionales: por “razones humanitarias” y en defensa propia. Para el primero puso como ejemplo la guerra de independencia de Cuba, en la que, según su explicación, EE UU intervino por las “condiciones inhumanas” que impuso el gobierno español a los habitantes de isla. Aunque en el caso de defensa propia no brindó algún ejemplo específico, su explicación fue sumamente clara, “un Estado tiene derecho de intervenir cuando ve que sus propios derechos fundamentales se encuentran en peligro.”³⁸¹

Las palabras de Reeves revelaban los alcances de la redacción original del artículo en debate: la ambigüedad respecto al término “intervención” y el que se limitara, también sin una definición, a “asuntos internos”, hacían que fuera intrascendente, ya que se prestaría a la interpretación que cada país le diera. Su argumentación no era más que una defensa de la Doctrina Monroe en el sentido que le dio el Corolario Roosevelt: EE UU no abjuraba de su papel de “policía” del continente y se reservaba el derecho a intervenir. Reeves solo aumentó el encono. Para los opositores no había otra alternativa que el rechazo absoluto a cualquier

³⁷⁹COMISIÓN, *Reunión de 1927*, v. 1.

³⁸⁰REYNOLDS “Material Textuality”, p.66, n.4; HUGHES, “Logistics and the Chaco War”, pp. 416-431.

³⁸¹COMISIÓN, *Reunión de 1927*, v. 1, Acta de la tercera sesión plenaria. 9 de mayo de 1927, p. 165.

intento de legitimación a la injerencia de un país sobre otro. Como argumentó tajantemente el haitiano Léger en un duro discurso: “hay intervención cuando uno se inmiscuye en forma imperativa, cuando hay ingerencia (*sic*) por medio de la autoridad. *Hay intervención cuando un gobierno quiere proceder como dueño para con otro...*”³⁸²

Los intentos del peruano Maúrtua, del chileno Álvarez y del tico Anderson por encontrar vías que destrabaran la discusión fueron infructuosos. No hubo más remedio que incluir en las Resoluciones las cuatro reservas realizadas por Argentina, Haití, República Dominicana-México y Paraguay. Serían los representantes en la Conferencia Internacional Americana de La Habana quienes deberían discutir la definición de “intervención”, justo en un foro que tenía mayor proyección mediática y política que la reunión de especialistas de Río de Janeiro.

Para la delegación norteamericana fue un fracaso estrepitoso. Kellogg precisó en sus instrucciones evitar temas controversiales que pudieran comprometer a EE UU y generar problemas en La Habana. Aunque la cuestión de la intervención escapó de las manos de los representantes estadounidenses, lo cierto es que había descoordinación entre ellos y el Departamento de Estado. El propio Brown Scott, tratando de aliviar las tensiones con el grupo de México y compañía, manifestó en las sesiones plenarias que EE UU respaldaba una propuesta, presentada por Costa Rica, para la creación de una Corte Interamericana de Arbitraje. Al conocer la noticia, Kellogg telegrafió de urgencia a su embajador en Brasil para que reprendiera a Brown Scott; de hecho, éste no volvió a tomar la palabra en las plenarias.³⁸³ La intención de Brown era que la Corte Interamericana tomara como modelo a la Suprema Corte de Justicia norteamericana. Su idealismo chocó con el realismo de Kellogg, que quería evitar la creación de un órgano al que EE UU debiera sujetarse.³⁸⁴

Para México, el debate en torno a la intervención y su resultado fue una conquista colectiva relevante, pero no la única. Antes, varias delegaciones latinoamericanas, entre ellas la mexicana, lograron detener una propuesta que a todas luces era condenatoria para el país. Originalmente en el artículo 3º del proyecto de Bases Fundamentales, los redactores establecieron lo siguiente: “Las leyes nacionales no deberán contener disposiciones contrarias

³⁸²COMISIÓN, *Reunión de 1927*, v. 1, Acta de la tercera sesión plenaria. 9 de mayo de 1927, p. 173. Las cursivas son mías.

³⁸³ FRUS 1927, v.1, pp. 367-368.

³⁸⁴ Sobre el ideario de imperialismo jurídico de Scott: SCARFI, *El Imperio de la Ley*, pp.23-45 y 83-85.

al derecho internacional convencional. El Estado que infrinja esta disposición responderá por los perjuicios que causan a los otros Estados o a sus nacionales”.³⁸⁵

En las controversias con EE UU una de las argumentaciones de los norteamericanos era que la Constitución mexicana de 1917 contenía cláusulas “confiscatorias”, que atentaban contra el derecho internacional. Así, de aprobarse el proyecto como se proponía, los delegados mexicanos temían que pudiera ser un arma que emplearan los estadounidenses. Con el respaldo abierto de Argentina y de Cuba, se desechó el segundo inciso del artículo en cuestión, en donde se especificaban las responsabilidades del Estado “infractor”.

Los delegados de México, también en concordancia con Argentina, se opusieron sistemáticamente a todos los artículos que otorgaban facultades a la UP para intervenir o mediar en la resolución de conflictos. Las propuestas para que el órgano tuviera esas atribuciones eran sumamente ambiguas y eran resultado de los intentos del AILL porque pudieran sentarse bases para establecer un Tribunal Interamericano. Dado el dominio que tenía EE UU sobre la UP y los alcances limitados de las reformas aprobadas en la Conferencia de Santiago, no es extraño que los mexicanos hicieran cinco reservas a igual número de artículos³⁸⁶. La intención de otorgar facultades políticas a la UP fue por propia iniciativa del AILL y en contra de los deseos expresos, como dijimos antes, del Departamento de Estado. Kellogg se oponía a cualquier reforma que tuviera por finalidad ampliar las atribuciones del órgano panamericano en un sentido que no fuera el de la cooperación “práctica”. El temor de que se dieran pasos a una eventual Liga de las Naciones así lo imponía.³⁸⁷ Sin buscarlo, México y EE UU coincidían en el mismo punto: ninguno deseaba, en ese momento, que la UP adquiriera mayores facultades políticas.

Una tarea adicional de los delegados mexicanos durante la reunión de Jurisconsultos fue exponer ante los representantes latinoamericanos que la Constitución, lejos de ser una réplica de un modelo “bolchevique” —como acusaban sus detractores— descansaba sobre las bases de la tradición jurídica hispánica. La soberanía sobre el subsuelo tenía como antecedente la propiedad que ejerció durante el virreinato la Corona sobre los recursos minerales.³⁸⁸ El

³⁸⁵ COMISIÓN, *Reunión de 1927*, v. 1, Acta de la sesión del 6 de mayo de 1927, pp. 110-113.

³⁸⁶ *La participación de México en la Sexta*, p. 254.

³⁸⁷ “Contra la idea de una liga americana” *La Prensa*, Buenos Aires, 21 de noviembre de 1927 y NARA, RG, 43, Entry 203, Caja 3, De William Philips, subsecretario de Estado, al Presidente de Estados Unidos, F. D. Roosevelt, 4 de noviembre de 1933. Es un memorándum en el que se retoman las posiciones definidas para La Habana 1928 respecto a la UP y otros tópicos. FRUS, 1927, v.1, pp. 367-368.

³⁸⁸ GONZÁLEZ ROA, *Las cuestiones fundamentales*, pp.11-48.

resultado de estas exposiciones fue un libro publicado ese mismo 1927, *Las cuestiones fundamentales de actualidad en México*, en el que González Roa desmontaba las acusaciones de la propaganda norteamericana. Briton considera que la obra fue durante la década de 1920 “probably the most extensive anti-American analysis...”.³⁸⁹ México apelaba a los referentes históricos compartidos para buscar solidaridad entre América Latina frente a EE UU.

En cuanto al ámbito del derecho internacional privado, el cubano Sánchez Bustamante elaboró un proyecto específico, a petición del AIILL. El documento, conocido como Código Bustamante, tenía por finalidad que las naciones americanas fijaran un marco legal de referencia frente a tres grandes ámbitos del derecho internacional: civil, mercantil y penal. La multiplicidad de temas que comprende, evidenciada en sus 437 artículos, es muy amplia: desde la definición de nacionalidad, la regulación de contratos de matrimonio, normas para herencias, arrendamientos, quiebras y la extradición, por citar solo algunos. El punto de debate común en todos, sin embargo, fue si en la jurisdicción de los tribunales debía prevalecer el criterio del domicilio o de la nacionalidad de las partes. No era un tema menor. Mientras que EE UU asumía que sus tribunales tenían competencia si uno de lo de los involucrados tenía su nacionalidad –un particular, una asociación o una empresa-, para los delegados latinoamericanos el criterio a seguir era el previsto por la Doctrina Calvo: cualquier demanda o reclamación de un extranjero debía someterse a la jurisdicción local.

El Código generó una oleada de reservas, con el propósito que se discutieran en La Habana. Aunque apoyaron en términos generales el proyecto, García y González Roa promovieron reservas a 27 artículos. Curtidos en la experiencia de las Comisiones de Reclamaciones, para los mexicanos era indispensable que se estableciera de manera clara el respeto a la primacía de los tribunales nacionales.³⁹⁰ Aunque las polémicas en torno al derecho civil lucían mucho menos controversiales que las esperadas para el tema de la intervención, era evidente que la definición del derecho internacional americano abría un nuevo campo para intentar limitar en colectivo al gigante norteamericano.

3.2 Mexicanizar el panamericanismo.

A diferencia de la mayor parte de la historiografía sobre el periodo, que apenas dedica unos renglones al tema, sostenemos que para la Cancillería, encabezada ya entonces por Genaro

³⁸⁹ BRITON, “Redefining intervention”, p. 43.

³⁹⁰ *La participación de México en la Sexta*, pp. 254-257.

Estrada, fue de importancia primordial establecer directrices a seguir durante la Conferencia de La Habana de 1928. Para el gobierno de Calles, agobiado por la tensión con EE UU, el encuentro continental ofrecía un espacio alternativo de interlocución con el poderoso vecino; un foro en torno al cual podían abordarse temas conflictivos en la relación bilateral, pero con una perspectiva de que esas mismas problemáticas se reproducían a nivel continental. A diferencia de Santiago, en donde el propósito central consistió en presionar por el reconocimiento, rumbo a La Habana el fin era más ambicioso: impulsar la consolidación de un orden jurídico interamericano, en armonía con la legislación mexicana, que ofreciera instrumentos para contener a los estadounidenses.

A su regreso a México, García y González Roa fueron designados por Estrada para liderar una comisión que debía tejer las líneas estratégicas a seguir en La Habana. Contaban con el respaldo de un pequeño círculo de juristas y literatos que dirigía los destinos de la SRE desde inicios de la década. Si en el exterior figuras como Manuel Téllez, Alfonso Reyes, Francisco Castillo Nájera o Carlos Trejo eran los rostros diplomáticos, acompañados por otros de menor rango pero con misiones relevantes -Rosenzweig Díaz y Castro Leal, por ejemplo-, desde Ciudad de México un grupo de funcionarios fijaba el rumbo del ministerio: el propio Estrada, Manuel J. Sierra, Genaro Fernández MacGregor y Adolfo Cienfuegos. La mayoría fue parte del equipo directivo de Pani, pero algunos como Sierra y Téllez aportaban la experiencia adquirida en los últimos años del Porfiriato.³⁹¹

La estabilidad caracterizó a la SRE del periodo. Cuando Pani dejó definitivamente el despacho de la avenida Juárez, a finales de septiembre de 1923, para ocupar la cartera de Hacienda, lo relevó su hasta entonces subsecretario Aarón Sáenz. Cuando éste renunció para ir a buscar la gubernatura de Nuevo León, a comienzos de 1927, lo sucedió también su segundo de abordo, Genaro Estrada, que permaneció al frente hasta 1932. Estrada originalmente era el tercero al mando en la administración de Pani. Once años de continuidad, con una línea sucesoria natural. Eran los tecnócratas que servían a los gobiernos emanados de la Revolución, a la sombra de los generales.

³⁹¹ Sierra se desempeñaba como Jefe del Departamento Diplomático. Según los informes norteamericanos, era uno de los hombres más fuertes al interior de la Cancillería. Ingresó a la SRE en 1905 como escribiente de la Embajada en EE UU. Cienfuegos, que había sido parte del Estado Mayor de Obregón en la Revolución, ingresó a la SRE en 1918 y desde 1924 suplió a Estrada en la Oficialía. Fernández MacGregor era jefe de la representación mexicana en una de las Comisiones de Reclamaciones con EE UU, había sido consejero en la embajada en ese país y abogado consultor de la SRE. Ingresó a la Cancillería a mediados de la década de 1910. Fernández, González Roa y Sierra, junto a otros como Eduardo Suárez y Oscar Rabasa, conformarían en la década de 1930 la Comisión de Codificación del Derecho Internacional.

Los trabajos de la comisión se desarrollaron en tres planos. En primer lugar, se realizó un proceso de análisis de los resultados de la Comisión de Jurisconsultos de Río, con el propósito de definir aquellos puntos que serían retomados. En segundo, se llevó a cabo un amplio proceso de consulta al interior de la SRE, incluidas las representaciones en el exterior, para recoger sugerencias que pudieran incorporarse a la estrategia. En tercero, se buscó fijar posiciones claras respecto a las políticas públicas que se buscaban construir para el continente. Este último punto contempló establecer criterios respecto a las resoluciones emanadas de las Conferencias Técnicas convocadas por la UP durante el periodo. De ahí que se involucraran especialistas externos, como Vicente Lombardo Toledano, Manuel Gómez Morín, Pedro C. Sánchez, Manuel Gamio, Juan Villareal, José Manuel Puig y Marte R. Gómez, entre otros.

La Comisión encabezada por García y González Roa determinó que México debía promover la aprobación de las resoluciones de Río de Janeiro referentes a Derecho Internacional Público. Como explicó una editorial de *El Universal*, la mayoría de los puntos coincidían con los principios que México pretendía consolidar como directrices de su política exterior. La adopción de los proyectos de Río sería un primer paso para la construcción de un orden jurídico interamericano, que garantizara el balance de poder a nivel continental, el derecho de auto-determinación, la soberanía de las naciones débiles y el respeto a la integridad territorial.³⁹² Si bien, en la Cancillería estaban conscientes que habría oposición, era importante apostar por la discusión abierta de los proyectos.³⁹³

Asimismo, se consideró indispensable promover que el Código de Derecho Internacional Privado reivindicara la Doctrina Calvo. Era un tema recurrente de polémica en los foros panamericanos, pero la particularidad residía en que, por primera vez, se podía discutir frente a un Código preciso, cuya elaboración, además, promovió indirectamente EE UU, al impulsar la convocaría a los Jurisconsultos. Al ponderar la supremacía de los tribunales locales, se acotaban las posibilidades para que se recurriera a las reclamaciones diplomáticas. Para los observadores del Departamento de Estado, esta perspectiva no era más que un intento por desmontar “la Doctrina Monroe”, al buscar restringir que EE UU interviniera, o incluso

³⁹² NARA, 812.00, *Records of the U.S. State Department Relating to Internal Affairs of Mexico, 1910-1929*. Confidential. Political and economic conditions in Mexico during november 1927 from American Consul General México City, pp. 17-19.

³⁹³ Sobre las altas expectativas de la Cancillería tras la reunión de Río. AHSRE, LE-209. Memorándum Secreto relativo a la citada conferencia enviado por Fernando González Roa a don Genaro Estrada, ff.10-13.

presionara a un país, bajo el argumento de defender los intereses de sus ciudadanos, si éstos antes no acudían a la justicia local.³⁹⁴

El segundo horizonte de consulta, realizado al interior de la Cancillería, añadió otros elementos a considerar. Se determinó promover la incorporación de Canadá al sistema interamericano. Era otro tema que EE UU históricamente había bloqueado, con el argumento de que no se trataba de una nación independiente como el resto de las 21 repúblicas americanas, sino de un dominio británico.³⁹⁵ La intención mexicana era obvia: incluir a Canadá precisamente implicaba sumar a Gran Bretaña, lo que ofrecería un contra-balance frente a los estadounidenses. En esa misma búsqueda de equilibrios se decidió retomar los planes de reorganización planteados por Costa Rica para la UP, en dos sentidos: que la presidencia de la misma fuera forzosamente rotativa y que su plantilla estuviera compuestas por funcionarios de todos los países de manera proporcional. La misma consulta ratificó las previsiones tomadas en Río: México se oponía a que la UP adquiriera facultades políticas en tanto estuviera dominada por EE UU.³⁹⁶

El tercer horizonte involucró a una gran diversidad de actores: funcionarios, intelectuales y especialistas externos y de la propia SRE. Como adelantamos, además de la Reunión de Jurisconsultos de Río, entre 1923 y 1928 la UP convocó nueve encuentros de comisiones especiales para tratar una diversidad de temas. Pese a su carácter técnico tenían una determinante política: los principales proyectos y acuerdos generados debían ser presentados, discutidos y en su caso aprobados en la Conferencia de La Habana. El ejercicio de consulta tenía por finalidad definir qué posición tomar frente a estos esfuerzos para homologar normativas y establecer políticas públicas comunes. El consenso fue que era recomendable adoptar las resoluciones que favorecieran la cooperación, pero restringiendo las condiciones que pudieran significar quedar subordinados a EE UU. Asimismo, era indispensable que México desarrollara sus propias iniciativas.

³⁹⁴ Un ejemplo de esto: AC-T FEC, Exp. 17, Inv. 1430. Informes sobre ciudadanos mexicanos.

³⁹⁵ Canadá se incorporó al sistema interamericano hasta 1990, cuando se convirtió en miembro de la Organización de los Estados Americanos (OEA), sin embargo su inclusión fue una constante promovida por México en el periodo de estudio. Sobre Canadá: GAMACHE, “Idealismo pragmático”, pp. 149-155.

³⁹⁶ NARA, RG 43, Entry 203. Confidencial. De Frank Kellogg a Charles Evans Hughes. Washington DC, 1 de febrero de 1928. “Topic 29. Participation in the Pan American Conferences”. AHSRE, LE-199, ff. 219-224. Martínez de Alva envió a mediados de 1926 un extraordinario documento con propuestas concretas para definir una política panamericana mexicana. LE-196 (II), “Temas para la formación del programa oficial de la Delegación Mexicana que asistirá a la Sexta Conferencia Internacional Americana, enviados a la Secretaría de Relaciones Exteriores, por el Secretario de la Legación de México en Tegucigalpa”.

En materia sanitaria, por ejemplo, las previsiones ya se habían ejecutado. La Conferencia de Directores de Sanidad Pública de 1926 tuvo por propósito que los países del continente adoptaran un Código Sanitario Panamericano, que homologara las normativas. El proyecto consideraba que la Oficina Sanitaria Panamericana (OSP) tendría la facultad de declarar a un puerto “infectado”, si se detectaba que había enfermedades contagiosas como cólera, fiebre amarilla, viruela, entre otras. Aunque la información sobre los brotes infecciosos la debían brindar las autoridades de cada república, la OSP era, todavía, dominada por EE UU y fungía prácticamente como un apéndice de su Departamento de Salubridad.

Tabla 2.4 Comisiones Especiales convocadas por la Unión Panamericana, 1923-1927	
I Conferencia Panamericana de Sociedades de la Cruz Roja. Buenos Aires	1923
Comisión interamericana de Comunicaciones Eléctricas. México D.F.	1924
I Conferencia Panamericana sobre Uniformidad de Especificaciones y de Estadísticas de Comunicaciones. Lima	
I Congreso Panamericano de Carreteras, Buenos Aires	1925
II Conferencia Panamericana de Sociedades de la Cruz Roja Washington D.C.	1926
Conferencia de directores de Sanidad Pública. Washington D.C.	
Comisión interamericana de Aviación Comercial. Washington D.C.	1927
Comisión Internacional de Jurisconsultos Americanos. Río de Janeiro	
III Conferencia Comercial Panamericana. Washington, D.C.	
I Conferencia de Eugenesia y Homicultura. La Habana	

Fuente. *La participación de México en la Sexta Conferencia Panamericana*, pp. 257-263.³⁹⁷

El temor era que al quedar a criterio de esa instancia, la presencia de un caso aislado podía justificar que se obligara el cierre de un puerto, con afectaciones al tránsito de personas, productos agropecuarios y bienes en general. Era el riesgo de una forma de *imperialismo sanitario*, en el que podían influir factores externos, como la presión de grupos de agricultores

³⁹⁷En el periodo hubo otros eventos continentales, como la Conferencia Postal que se celebró en México en 1926. Solo se toman en cuenta aquellos convocados de manera directa por la UP.

norteamericanos para que se restringiera la movilidad de productos de otros países con los que competían. Ante esto, México decidió desarrollar su propio Código Sanitario en ese mismo 1926, en el que incorporó muchos de los preceptos del Panamericano, pero bajo la jurisdicción de las instancias mexicanas.³⁹⁸

El antecedente era sumamente relevante, ya que como señalamos en el capítulo anterior, muchas de estas iniciativas de *panamericanismo práctico* eran resultado de la presión de actores económicos norteamericanos o del propio interés del gobierno estadounidense por imponer criterios que les favorecieran. Rumbo a La Habana había dos tópicos que así lo hacían notorio. Por una parte, también desde el ámbito sanitario, se promovía la adopción de directrices comunes para las políticas migratorias. Para ello, se proponía que oficiales de la OSP fueran enviados a las fronteras y puertos de las repúblicas americanas, para determinar si una persona cumplía o no ciertas condiciones para viajar a otro país. Evidentemente, los oficiales del OSP serían designados de acuerdo a los criterios del gobierno norteamericano. La finalidad explícita era frenar la emigración latinoamericana hacia el norte del continente, mediante la implementación del sistema de cuotas, tal como hacían en Europa. México se opuso.³⁹⁹

El segundo tópico era la propuesta de una convención sobre aviación civil. Aunque el rubro era aún incipiente, en EE UU había mucho interés por asegurar las rutas en el hemisferio. El criterio de México fue proponer cambios al proyecto, en el que se garantizara que el espacio aéreo de cada país sería regulado de acuerdo a su propia legislación. Con los ajustes, que fueron apoyados por el resto de representaciones latinoamericanas, la delegación se adhirió a la Convención en La Habana. Lo interesante del caso es que se trataba de una medida preventiva con perspectiva hacia el futuro: el puerto aéreo central de Ciudad de México se inauguró un año después de la Conferencia, en 1929, y la Ley de Aviación Civil no se promulgó hasta 1930. Tanto en lo relativo a la aviación, como en el código sanitario, la búsqueda por construir un andamiaje institucional panamericano tuvo como efecto que

³⁹⁸ *La participación de México en la Sexta*, pp.244-248. El Código Sanitario fue presentado originalmente en la VII Conferencia Sanitaria Panamericana, celebrada en La Habana en 1924. La ratificación del Código fue muy baja entre los países latinoamericanos, por lo que la Conferencia de 1926 tenía por finalidad presionar para que se adoptara a nivel continental. México ratificó el convenio de Código Panamericano hasta 1929, con serias reservas, junto con un “paquete” de convenios panamericanos, tal como se detalla en el siguiente capítulo. En el caso de la relación con EE UU desarrolló otro tipo de convenios bilaterales.

³⁹⁹ CEHP, Rollo 120, “Memorandum for Dr. James Brown Scott relative to matters pertaining to Immigration that may come up for discussion by J. D. Long, US Public Health Service, Technical Adviser”.

México le diera prioridad a legislar en las materias.⁴⁰⁰ Es decir, el empuje del marco institucional internacional propició la definición de un marco institucional nacional.

Respecto a generar iniciativas propias, las propuestas promovió la delegación mexicana en La Habana fueron varias en campos como cooperación agrícola, uniformidad de sistemas de medida –la hectárea-, promoción de mejoras a las condiciones de los trabajadores. Sin embargo el proyecto más ambicioso fue en cooperación intelectual: la creación del Instituto Panamericano de Geografía e Historia en Ciudad de México. Este órgano, que fue aprobado por unanimidad en La Habana, fue impulsado por el ingeniero Pedro C. Sánchez, quien participó, además, como asesor técnico de la delegación. A contracorriente de una tendencia en la cooperación científica de iniciativas diseñadas desde el norte hacia el sur, lo que algunos denominan una manifestación de *imperialismo cultural*,⁴⁰¹ el proyecto del IPGH buscó que la experiencia de los geógrafos y cartógrafos mexicanos promoviera el desarrollo de ambas disciplinas de manera particular en Hispanoamérica. Era, si se quiere, la diplomacia de los mapas.⁴⁰²

La exploración en los tres horizontes descritos dotó de una agenda precisa a la delegación mexicana que participaría en La Habana, pero sobre todo brindó bases para definir hacia el futuro las líneas a seguir de cara al sistema interamericano. Rumbo al encuentro en Cuba, la SRE confiaba, además, en que una alianza con Argentina permitiera sacar adelante los proyectos de Derecho Internacional y poner en el centro del debate las definiciones respecto al tema de la intervención. En sus cálculos, los tecnócratas de la SRE creían que México podría contar, como en Santiago, con el apoyo de Caribe y Centroamérica, mientras que Argentina podría atraer a algunas naciones sudamericanas.⁴⁰³

Asimismo, se tenían esperanzas en las propias capacidades de la Cancillería. Pese a las penurias económicas del erario, la presencia diplomática en el continente se fortaleció durante el gobierno de Calles; se contaba representaciones a nivel de embajada en Argentina, Brasil, Chile, Cuba, EE UU y Guatemala, mientras que había distribuidas legaciones que cubrían a otros 10 países de América Latina. Entre diplomáticos y agregados, la SRE tenía casi medio centenar de funcionarios desplegados por todo el hemisferio, sin contar al personal de los 58

⁴⁰⁰ Aunque en ambos casos la representación fue encabezada por especialistas en los temas, en los dos eventos asistió Antonio Castro Leal, que se desempeñaba como consejero en la embajada en EE UU.

⁴⁰¹ Sobre el tema: SALVATORE, *Imágenes de un imperio*.

⁴⁰² *La participación de México en la Sexta*, pp. 212-213.

⁴⁰³ AHSRE, LE- 209, Memorándum Secreto, ff. 10-14.

consulados de carrera y honorarios en EE UU, y a los de los otros 57 distribuidos en Latinoamérica.⁴⁰⁴

La diplomacia mexicana mantenía una actividad permanente para contrarrestar la propaganda estadounidense desde 1925. La coyuntura abierta tras la Reunión de Jurisconsultos motivó que se intensificaran las labores. Apoyado en el caso de Nicaragua y en el propio, México buscó proyectarse a la vanguardia de un movimiento latinoamericanista que se expresaría en La Habana en contra de la política de EE UU. La campaña no se limitó a la esfera diplomática ni a la prensa, sino que explotó todos los canales a su alcance. En Sudamérica, por ejemplo las agregadurías obreras, promovidas por la CROM de Morones, buscaron la solidaridad entre sindicatos y movimientos sociales.⁴⁰⁵ El objetivo era generar suficiente presión hacia el vecino del norte, de tal modo que pudieran abrirse canales extraordinarios de negociación en el contexto de la Conferencia Panamericana. Como decía el diplomático Martínez de Alva: “No se trata aquí de Derecho Internacional, sino de política internacional”.⁴⁰⁶

3.3 El hermano definidor: entre anti-imperialismo y “anti-mexicanismo” conservador.

Más allá de los planes en tinta y papel, ¿cuáles eran las posibilidades de que triunfara una estrategia que pretendía si no doblegar, por lo menos poner en apuros al coloso norteamericano? De entrada, el contexto ofrecía condiciones propicias para que existiera un fuerte respaldo internacional a los principios establecidos en las Resoluciones de Río. La intervención en Nicaragua y la negativa a reconocer al gobierno constitucional de Sacasa, generaron un embate de férreos cuestionamientos, protestas y condenas a la política exterior de EE UU, que se extendió dentro y fuera del continente. Si bien, como advertimos, el antiimperialismo, en tanto movimiento trasnacional, estaba compuesto por una variedad de corrientes y grupos que perseguían fines diversos, existía una coincidencia esencial, en la que el

⁴⁰⁴*Memoria de la SRE de 1927 a 1928*, pp.546-551. No había representación en Haití, Dominicana, Bolivia y Venezuela, pero en el caso de los dos primeros eran altas las expectativas de formar una alianza.

⁴⁰⁵ Era el caso, por ejemplo, de Carlos Gracidas, que durante 1927 realizó una intensa gira por buena parte de Argentina promoviendo la solidaridad hacia México y Nicaragua. YANKELEVICH, *Miradas australes*, pp. 329-330. Como veremos, el Departamento de Estado siguió de cerca esos esfuerzos, que despertaron simpatías de la prensa progresista de su propio país. NARA, RG 43, Entry 156, “Statements of conference policy of Latin American Countries”; AHSRE, LE-199, De Relaciones Exteriores a Legaciones en Honduras, Salvador y Guatemala. México D.F., 17 de agosto de 1927. Sobre la relación de Calles y la prensa de orientación “progresivista” en EE UU: BUCHENAU, *Plutarco Elías Calles*, pp. 133-134.

⁴⁰⁶ LE-196 (II), “Temas para la formación del programa oficial de la Delegación Mexicana”, p. 12.

caso nicaragüense encajaba a la perfección: la demanda del respeto a la soberanía de todas las naciones, independientemente de su tamaño, por parte de las potencias.⁴⁰⁷

En América Latina, el caso Nicaragua se convirtió en una bandera que enarbolaron grupos de diferentes orientaciones ideológicas –hispanistas conservadores, nacionalistas, latinoamericanistas, comunistas, anarquistas, entre otros–, pero que compartían un combativo rechazo al intervencionismo estadounidense.⁴⁰⁸ Buena parte de estos, particularmente los de izquierda, mantenían redes con agrupaciones transcontinentales. Un ejemplo era la Liga Internacional contra el Imperialismo, que tenía por sede París. Reunía mayoritariamente a europeos y latinoamericanos, pero acogía también a un número importante de intelectuales y asociaciones africanas y asiáticas, que pugnaban por la descolonización. En su comité directivo convivían figuras como el comunista alemán Willi Münzemberg, el intelectual argentino Manuel Ugarte, el nacionalista indonesio Mohamed Hatta o el científico Albert Einstein, uno de sus más entusiastas impulsores.⁴⁰⁹ En 1927 la Liga celebró un congreso internacional en Bruselas, Bélgica en el que la cuestión de Nicaragua tuvo gran protagonismo, en tanto fue considerada manifestación fehaciente de la política imperial de EE UU, similar a la de Francia e Inglaterra en Asia y África. A finales de ese mismo año, la Liga solicitó formalmente a Calles que durante la Conferencia de La Habana la delegación mexicana intercediera por Nicaragua:

...entre los países amenazados por la penetración norteamericana solo México ha defendido valientemente la causa común de la independencia de la América Latina y solo México ha sido la vanguardia en las luchas de las masas laboristas contra el imperialismo yanqui.⁴¹⁰

La petición reconocía la proyección de México como referente del antiimperialismo, a partir de una idealización construida por la experiencia revolucionaria. Como varios estudios han demostrado, México se convirtió durante la década de 1920, además, en epicentro de una gran diversidad de grupos como la Alianza Popular Revolucionaria Americana, la Liga Anti-Imperialista de las Américas, la Unión Centro Sud Americana y Antillana y la Asociación de Nuevos Emigrados Revolucionarios Cubanos, entre otros, creados en el país y promovidos por mexicanos, estadounidenses y latinoamericanos de diversas nacionalidades. Otros

⁴⁰⁷ Sobre la heterogeneidad del antiimperialismo desde su vertiente intelectual: PITA y MARICHAL, “Introducción”, pp. 9-15.

⁴⁰⁸ La década de 1920 fue un periodo de una intensa reflexión intelectual en América Latina sobre la definición de “nación”, propiciada por la conmemoración de los centenarios de las independencias, y el papel del imperialismo estadounidense. Sobre el tema: FUNES, *Salvar la Nación*.

⁴⁰⁹ “Einstein protests US action in Nicaragua”, *The New York Herald*, 16 de enero de 1928.

⁴¹⁰ AHSRE, LE-203, De Louis Gilbart, Secretario del Comité Ejecutivo de la Liga Internacional contra el Imperialismo, a Plutarco Elías Calles, 23 de diciembre de 1927. París, Francia, f. 28.

colectivos, como la Unión Latinoamericana, aunque no fueron formados en México, encontraron en él un referente simbólico.⁴¹¹

Durante 1927 y 1928 agrupaciones como estas y otras lanzaron una ofensiva para exigir que la cuestión de Nicaragua y la política exterior de EE UU fueran discutidas en los foros multilaterales de La Habana y la SDN. Las protestas se desarrollaron de manera simultánea y constante en diferentes escenarios, respaldadas por asociaciones y actores locales -Ciudad de México, Buenos Aires, Montevideo, Santiago y París, por ejemplo-, y obtuvieron la atención de la prensa a nivel internacional. Era, en toda forma, una movilización con alcances trasnacionales.⁴¹² Como señaló José Vasconcelos en un artículo publicado en *El Universal*, la situación obligaba a que los gobiernos latinoamericanos asumieran una posición firme y el caso se tratara a profundidad y abiertamente en La Habana. En su texto, recordaba la oportunidad desperdiciada en la Conferencia de Santiago, en donde si se hubiera discutido la ocupación de Haití y República Dominicana, como exigieron los representantes de los movimientos nacionalistas presentes en el encuentro, “el Pan-americanismo habría comenzado a ser, ya no la miserable careta del imperialismo, sino un credo constructivo y una doctrina de progreso”.⁴¹³

. La condena a la intervención empató con los objetivos que tenía la Cancillería mexicana para la Conferencia Panamericana, pero ¿ofrecía alguna ventaja en términos reales frente a EE UU? Es decir, estas movilizaciones, ¿tenían incidencia en el gobierno de una de las principales potencias del mundo? La respuesta es afirmativa: la presión internacional preocupaba y ocupaba al Departamento de Estado. De ahí que se tomara bastante en serio la participación en La Habana. Como en el caso mexicano, una comisión plural de especialistas definió las líneas de acción. Al frente de la delegación fue nombrado el exsecretario de Estado Charles Evans Hughes, quien conocía bien los entramados de la política interamericana. Al equipo se integraron tres personajes con experiencia en el campo panamericano: Henry. P. Fletcher, Leo S. Rowe y James Brown Scott. Se decidió, además, que el presidente Coolidge

⁴¹¹ Véase: PITA, *La Unión Latinoamericana*; KERSFFELD, *Contra el Imperio*, RIVERA, *Militantes radicales*; GOEBEL, *Anti-imperial metrópolis*.

⁴¹² Véase, por ejemplo: "Students here denounce US", *Chicago Tribune*, 17 de enero de 1928; "Unas mil personas, estudiantes según se cree, tomaron parte en una manifestación mexicana con vivas a Sandino e insultos a los americanos", *Diario de la Marina*, La Habana, 23 de febrero de 1928, y "Sobre el Próximo Congreso Panamericano de La Habana. Manifiesto de la Unión Centro Sud Americana y Antillana (UCSAYA) a la prensa latinoamericana", *La Vanguardia*, Buenos Aires, 26 de diciembre de 1927. Sobre los alcances trasnacionales de las protestas: GOEBEL, *Anti-imperial metrópolis*, p. 133-134.

⁴¹³ VASCONCELOS, "Disparos reveladores", *El Universal*, Ciudad de México, 16 de enero de 1928.

asistiera a la Conferencia, con el propósito de demostrar buena voluntad. Eran esfuerzos para paliar los efectos negativos que la movilización generó en tres sentidos.

En primer lugar, las protestas a nivel internacional eran seguidas puntualmente en territorio estadounidense por los principales medios –*The New York Times*, *Chicago Tribune* y *The Washington Post*, por ejemplo–, y avivaron con nuevos bríos los debates internos sobre las directrices de la política exterior. Como lo ha hecho notar Rosenberg, pese a que aglutinaban una diversidad de grupos con diferentes reivindicaciones, las movilizaciones identificadas con el antiimperialismo y la ideología “progresivista”, tenían un capital político considerable, que lograba generar presiones importantes hacia el gobierno norteamericano.⁴¹⁴ Así se constató en las elecciones presidenciales de 1924, cuando Robert M. La Follete lanzó una candidatura alternativa a las de los Partidos Republicano y Demócrata. Con un discurso cercano al “progresivismo” y una condena al dominio que ejercían los intereses de los grandes corporativos en la vida política, La Follete obtuvo casi 17 % del total de los votos, una cifra muy elevada, si se tiene en cuenta que no contaba ni con los recursos ni la estructura de los dos partidos históricos.⁴¹⁵

De cara a la Conferencia de La Habana, la presión volvió a posarse sobre el Departamento de Estado. Por ejemplo, la poderosa confederación sindical American Federation of Labor (AFL), vinculada a la CROM mexicana, lanzó un manifiesto en el que, asumiéndose como vocera del “pueblo trabajador”, demandó que en La Habana la delegación norteamericana debía hacer patente que “los Estados Unidos jamás intervendrá en los asuntos de ninguna nación latinoamericana ni violará, directa o indirectamente, sus derechos de soberanía o territoriales”.⁴¹⁶

En segundo lugar, Kellogg y su equipo veían con hostilidad las gestiones que realizaba la SDN para intentar enviar una comisión de observadores al encuentro panamericano. El interés era resultado, también, de la atención generada por la intervención en Nicaragua y de las presiones internacionales. EE UU se opuso tajantemente a esa posibilidad, al considerarla una intromisión en el sistema interamericano.⁴¹⁷ Precisamente, como resultado de las tensiones por

⁴¹⁴ ROSENBERG, *Financial Missionaries*, pp. 122-150.

⁴¹⁵ Esa misma presión incidió también en el giro relativo en política exterior que buscó imprimir Hughes en sus últimos dos años al frente del Departamento de Estado, con acciones como el retiro de los *marines* de Nicaragua en 1924 y el apoyo a la codificación del derecho internacional americano.

⁴¹⁶ El manifiesto fue publicado en el *Washington Post* y tenía como destinatario a Hughes, jefe de la delegación norteamericana. AC-T, PEC, Exp. 33, Inv. 5565, Leg 4/6, De Manuel Téllez, embajador de México en EE UU, a Soledad González, secretaria particular de Calles, 27 de enero de 1928, f. 263.

⁴¹⁷ FRUS, 1928, vol. 1, p. 529.

el caso nicaragüense, a mediados de 1928 los delegados de varios países latinoamericanos promoverían que se discutiera en Ginebra el famoso artículo 21 del Pacto de la SDN que, como vimos, reconocía a la Doctrina Monroe.⁴¹⁸ EE UU maniobró para evitar, además, que se debatiera la propuesta mexicana de invitar a Canadá a la UP.⁴¹⁹

En tercer lugar, en el Departamento de Estado temían que las movilizaciones incrementaran el fantasma de lo que denominaba un sentimiento “antiamericano” en Latinoamérica. Les inquietaba que la consolidación de una perspectiva negativa tuviera repercusiones que afectaran los intereses estadounidenses.⁴²⁰ Esa preocupación se hizo patente en las instrucciones especiales que dispuso Kellogg para la delegación. El secretario de Estado advirtió sobre el ambiente adverso que enfrentarían en la isla:

The past year has seen the development of a vigorous anti-American propaganda throughout Latin America based on charges of "imperialism" and characterized by violent criticism of the relations existing between the United States and Mexico and the American policy in Nicaragua.⁴²¹

Kellogg preveía que algunos delegados podrían aprovechar el foro de La Habana para condenar las políticas estadounidenses. En la primera línea de confrontación se encontraban, evidentemente, los mexicanos. Al menos desde la Conferencia de Santiago, el Departamento de Estado seguía con lupa los acercamientos que mantenía el gobierno mexicano con sus pares de Centro y Sudamérica. Más allá de las acusaciones propagandísticas de que desde México se exportaba el bolchevismo,⁴²² los informes diplomáticos y de inteligencia denotan que la atención estaba centrada en los intentos que realizaba el régimen de Calles por consolidar un “liderazgo” en la región, que pudiera traducirse en que se extendiera la aversión contra EE UU y que otras naciones adoptaran políticas similares a las mexicanas. La intensificación de la campaña diplomática mexicana previa a La Habana prendió las alertas.⁴²³

⁴¹⁸ Esto ocurriría cuando Brasil y Costa Rica anunciaron que abandonarían la Liga. HERRERA, *México en la Sociedad de Naciones*, pp. 49-50. También influyó la firma de un tratado entre Francia y EE UU en la que quedó establecido en una cláusula que la primera reconocía la validez de la Doctrina Monroe. AHSRE, LE-203, De Genaro Estrada a Delegación de México en La Habana. 30 de enero de 1930, f. 44.

⁴¹⁹ NARA, RG 43, Entry 203, Caja 3, Topic 29. Confidencial to Mr. Hughes de Kellogg. 1 de febrero de 1928.

⁴²⁰ Aunque se centra particularmente en la Guerra Fría, un excelente estudio sobre las concepciones diversas del anti-americanismo: FRIEDMAN, *Repensando el antiamericanismo*, pp.199-240.

⁴²¹ FRUS, 1928, vol. 1, p. 573.

⁴²² SPENSER, “Usos y abusos”, pp. 31-61.

⁴²³ AC-T, PEC, Exp. 138, Inv. 1461. Departamento de Estado. Boletín Confidencial del 3 de junio de 1923; AC-T, FEC, Exp. 2, Inv. 1514. En Argentina, por ejemplo, había presiones para que se discutiera en la Cámara de Diputados la nacionalización del petróleo, tomando como ejemplo la legislación mexicana. AC-T, FFT, Exp. “119”/39. Inv. 490. Cámara de Diputados de la República de Argentina.

La coyuntura internacional coincidió, y en cierto modo impulsó, una nueva postura en la política de EE UU hacia México, reflejo a su vez de la búsqueda por dar un giro en las directrices generales hacia Latinoamérica. A mediados de septiembre de 1927, Coolidge decidió relevar a James Sheffield de su puesto como embajador. El personaje, que arribó al país en 1924, fue uno de los motores en la discordia entre los dos países norteamericanos.⁴²⁴ Como su sustituto fue nombrado el banquero Dwight W. Morrow, socio de la firma J.P. Morgan, que inmediatamente apostó por imprimir un rumbo distinto, abriendo canales de diálogo con el régimen de Calles.

Morrow apareció en un momento en el que todos los temas conflictivos estaban empantanados. El reglamento del artículo 27 seguía en pie, las comisiones de reclamaciones daban resultados pírricos y el pago de la deuda externa se mantenía suspendido.⁴²⁵ Era evidente que la estrategia de confrontación había fracasado. Morrow, al igual que muchos empresarios y financieros estadounidenses, creía que para EE UU era de vital importancia tener relaciones sanas con América Latina, fomentando la estabilidad y no el encono.⁴²⁶ De acuerdo a Alberto Mascareñas, director del Banco de México, de tener éxito en su misión, podía incluso relevar en el Departamento de Estado a Kellogg, cuya gestión era ampliamente cuestionada también al interior del gabinete de Coolidge.⁴²⁷

Pese a que apenas llevaba unos meses en el cargo –la Conferencia se celebró en enero de 1928–, resulta significativo que el nuevo embajador fuera designado como miembro de la delegación norteamericana para el encuentro panamericano. Unas semanas antes de que los representantes estadounidenses se embarcaran rumbo a Cuba, el Departamento de Estado entregó a sus miembros un documento de análisis sobre las posiciones que se esperaba tuvieran los representantes de los países de América Latina. El único apartado vacío era el de México. Las esperanzas se depositaron en que la labor de acercamiento de Morrow, que viajó directo a La Habana desde la capital mexicana, ayudara a moderar la posición de los delegados callistas.⁴²⁸

⁴²⁴ HORN, “El embajador”, pp. 265-284.

⁴²⁵ Para un panorama amplio de cada uno de estos ámbitos: COLLADO, *Dwight W. Morrow*.

⁴²⁶ Un breve resumen analítico sobre la historiografía que estudia el giro en las relaciones con México y EE UU a partir de la llegada del nuevo embajador: COLLADO, *Dwight W. Morrow*, pp. 13-19.

⁴²⁷ AC-T, FFT, Exp. “71”/158, Inv. 609, De Alberto Mascareñas, director general del Banco de México, a Plutarco Elías Calles, presidente de la República, 4 de noviembre de 1927.

⁴²⁸ NARA, RG 43, Entry 156, “Statements of conference policy of Latin American Countries”. El buen rumbo que tomaban las gestiones de Morrow apenas a dos meses de su arribo a México le fue reconocido por el

EE UU no fue el único que partió hacia Cuba con una fuerte presión internacional en contra. México sufría también los embates de una movilización transnacional. El estallido de la Guerra Cristera en 1926 provocó una oleada de actos de solidaridad y de protesta en EE UU, buena parte de Sudamérica e incluso en España.⁴²⁹ Las legaciones de México en Brasil, Colombia, Argentina y Chile dieron cuenta pormenorizada de las campañas en contra de Calles, que coincidían, además, con la propaganda en la que se acusaba al régimen mexicano de querer exportar el bolchevismo hacia el resto de Latinoamérica.⁴³⁰ Al interior de EE UU, la jerarquía eclesiástica y grupos como los Caballeros de Colón, que contaban con 800 mil miembros, presionaban a su gobierno para que interviniera de algún modo en la cuestión religiosa. El propio Morrow, con menos de tres meses en el cargo, recibió peticiones de católicos en ese sentido.⁴³¹

Hacia finales de 1927, estas campañas se intensificaron de manera notable y definieron un objetivo preciso: solicitar a los países americanos reunidos en la Conferencia de La Habana que condenaran al gobierno mexicano, al que acusaban de violar las libertades básicas de la población y de ir en contra del derecho internacional. En la trama estaban involucrados los dirigentes de los Caballeros de Colón, importantes representantes del clero norteamericano, pero también figuras del mexicano, como los arzobispos de México y Yucatán, José Mora del Río y Martín Tritschler y Córdova.

El plan fue secundando por grupos de opositores a Calles exiliados en EE UU, Cuba y Guatemala, entre ellos viejos delahuertistas, seguidores del extinto Arnulfo Gómez, e incluso se buscó sumar, sin éxito, a Félix Díaz, que para entonces residía en Nueva Orleans. Desde dos de los principales centros del exilio mexicano, San Antonio, Texas y La Habana, se lanzó una estrategia de propaganda focalizada, en la que participaron grupos que se hacían llamar la Unión Patriótica Mexicana y la Organización Cívica Internacional. La “conspiración” pronto

subsecretario de Estado. DWP, rollo 10, De Robert Olds, subsecretario de Estado, a Morrow, 19 de noviembre de 1927.

⁴²⁹ En España las protestas eran orquestadas por varias asociaciones, entre ellas el grupo Acción Católica de la Mujer. AC-T, PEC, Expediente 10, Inventario 5210, Legajo 3. De Enrique González Martínez, Ministro de México en España, al Secretario de Relaciones Exteriores. 15 de diciembre de 1926.

⁴³⁰ PALACIOS, *América del Sur*, pp. 223-227; RIGUZZI-DE LOS RÍOS, *¿Destino no manifiesto?*, p. 237.

⁴³¹ DWP, Rollo 10, De Morrow a Robert Olds Personal and Confidential. 9 de diciembre de 1927.

recibió la atención de la SRE y del Departamento Confidencial de la Secretaría de Gobernación.⁴³²

El Departamento de Estado también estaba informado del tema y de las gestiones que realizaban sus promotores directamente ante los gobiernos latinoamericanos. Sin embargo, la postura manifiesta de la administración de Coolidge fue mantenerse neutral, en tanto consideraba que la Guerra Cristera era una cuestión doméstica. Por una parte, el entorno del caso Nicaragua pesaba bastante, pero por la otra el intento de complot se verificaba precisamente cuando EE UU pretendía reconducir la relación con su vecino del sur.⁴³³ Quienes dirigían la campaña en contra de Calles, no obstante, confiaban en que, de obtener el respaldo de los países latinoamericanos, los estadounidenses pudieran rectificar eventualmente su posición.

No todos los partícipes se inclinaban por el apoyo de EE UU. Era el caso de la Organización Cívica Internacional, con sede —paradójicamente— en San Antonio. Este grupo era dirigido por Guillermo Prieto Yemes, excarrancista y ex cónsul mexicano en Galveston, que decía tener entre sus miembros mexicanos, cubanos, nicaragüenses, argentinos, colombianos y españoles. Su llamado particular era a los hispanoamericanos, para que se unieran en contra del gobierno mexicano “bolchevique”, pero también en contra de aquellos norteamericanos que lo respaldaban con el único propósito de propagar el protestantismo: “Hay que tener presente que la cuestión mexicana es la civilización española agredida por una barbarie que presume de supercivilización, y que es una mezcla de bolchevismo asiático de Rusia y el fanatismo antillano de algunos elementos anglosajones”.⁴³⁴

Los movimientos de los simpatizantes de los cristeros y de los opositores a Calles coincidieron, además, con el cabildeo del gobierno “títere” de Nicaragua en contra de México. La SRE se enteró, gracias a Argentina, que el régimen espurio promovía ante las cancillerías de Latinoamérica que se condenara a México por intervenir en el país centroamericano, al apoyar a las tropas constitucionalistas. La intención de los nicaragüenses era evidenciar las supuestas contradicciones de la postura mexicana, que en el discurso repudiaba el intervencionismo de un país en los asuntos de otro, pero que en la práctica se inmiscuía abiertamente en una guerra

⁴³² CARSO, AFD, DCXXI.16.1553 y 1556. Cartas de Reyes J.A. a Félix Díaz del 29 y 31 de diciembre de 1927; AGN, DGIPS, Exp. 34, “Sexta Conferencia Panamericana”; AHSRE, LE-209, Memorándum Secreto, f.18; AC-T, FFT, Expediente “222”/280. Inv. 231. Unión Patriótica Mexicana.

⁴³³ CEHP, Rollo 120, Carpeta “Pan American Conference”, Del Departamento de Estado a la Delegación de EE UU en La Habana. 14 de enero de 1928.

⁴³⁴ International Civic Organization, *La querrela de México*, p. 7.

civil, facilitando armas y hombres a uno de los bandos.⁴³⁵ Así, la batalla de La Habana parecía poner a los dos países norteamericanos vecinos, el sajón y el latino, contra las cuerdas.

3.4. La Conferencia cubana.

La VI Conferencia Internacional Americana se celebró entre el 16 de enero y el 20 de febrero de 1928 en La Habana, Cuba. Participaron representantes de las 21 repúblicas americanas. Si algo marcó el encuentro desde su inicio, fue la visita del presidente Calvin Coolidge, que participó en el acto inaugural, acompañado por el mandatario cubano Gerardo Machado. La intención del gobierno estadounidense era que la presencia del Ejecutivo contribuyera a disminuir la atmósfera de tensión. Así, su discurso se enfocó en resaltar la importancia que tendría para el “progreso” del continente la definición de un derecho internacional americano: “We can make no advance in the realm of economics, we can do nothing for education, we can accomplish but little even in the sphere of religion, until human affairs are brought within the orderly rule of law”.⁴³⁶ En el transcurso de la Conferencia, sin embargo, fue claro que la misión de la delegación de EE UU era evitar que se aprobaran las resoluciones de Río de Janeiro.

Esta contradicción, la de un país que llamaba al resto de las repúblicas americanas “hermanas”, pero al mismo tiempo intentaba imponer su criterio unilateral, se manifestó de manera simbólica desde el propio viaje de Coolidge, que apenas permaneció en Cuba 42 horas. El mandatario arribó a La Habana en el acorazado “Texas”, escoltado por otros seis navíos; fue recibido por salvas de cañón de los tres mil *marines* que permanecían en la isla. La prensa de Europa y Latinoamérica criticó duramente el acto, señalando que fue una ceremonia propia de un emperador recorriendo sus dominios y que el nombre del acorazado era justamente un recordatorio del expansionismo norteamericano. En EE UU, las críticas tuvieron eco y generaron durante las semanas y meses subsecuentes fuertes polémicas.⁴³⁷

La delegación mexicana fue encabezada por Julio García, Fernando González Roa, Salvador Urbina y Aquiles Elorduy. Estos dos últimos confirmaron el rostro jurídico de la representación. Urbina era magistrado de la Suprema Corte de Justicia y Elorduy, en esos momentos director de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, era asesor legal

⁴³⁵ AHSRE, LE-201, De Alfonso Reyes a Relaciones Exteriores. 12 de enero de 1928. Buenos Aires, f. 212.

⁴³⁶ “Address of President Coolidge before the Pan American conference”, La Habana, 16 de enero de 1928.

⁴³⁷ Las legaciones de la SRE realizaron un monitoreo de las reacciones de la prensa a nivel internacional. La colección de recortes se puede consultar en AHSRE, LE-204.

también en las Comisiones de Reclamaciones. Como secretario de la delegación fue nombrado Antonio Castro Leal, que fungía como consejero de la Embajada en EE UU. Castro era un viejo conocido de los foros interamericanos: participó en varias de las comisiones técnicas panamericanas y asistió a Trejo durante la Conferencia de Santiago.

La representación la completaba un equipo de asesores, entre los más destacados el médico Francisco de Paula Miranda, el geógrafo Pedro C. Sánchez, el filósofo Vicente Lombardo Toledano y el agrónomo Marte R. Gómez, así como un grupo de funcionarios de la SRE. En total, la delegación quedó integrada por 26 miembros, 12 de los cuales eran además profesores universitarios en materias de derecho, medicina, literatura, ingeniería y educación.⁴³⁸ La mexicana fue la segunda delegación más numerosa, solo detrás de la estadounidense, que acreditó un equipo de 29 personas. Los enviados mexicanos tuvieron que hacer frente al menos a cuatro situaciones que influyeron de manera determinante, pero en diferente medida, en su desempeño: la falta de afinidad con la representación argentina; las fricciones con Cuba; el activismo de los opositores a Calles, y el momento de tránsito en el que se encontraban las relaciones con EE UU.

Las altas expectativas que tenía la Cancillería de que los dos países hispanoamericanos más grandes, México y Argentina, pudieran encabezar un bloque, se desvanecieron desde que se supo que la representación de la nación sudamericana no sería liderada por Saavedra Lamas, con quien se hizo un frente común en Río de Janeiro. Pese a los esfuerzos de Alfonso Reyes, que siguió puntualmente las indicaciones reiteradas de Estrada, las posibilidades de una alianza fueron solamente parciales. Saavedra Lamas le externó a Reyes que fue decisión suya no acudir a La Habana; para él era mejor no intentar nada y dejar que la UP muriera sola, de “inacción”.⁴³⁹

Aunque Argentina brindó su respaldo para evitar que fructificara cualquier iniciativa condenatoria a México, como promovían Nicaragua y los simpatizantes cristeros, no existió sincronía para impulsar las Resoluciones de Río. La prioridad de los sudamericanos era presionar a EE UU para que redujera las tarifas arancelarias que afectaban sus exportaciones, de ahí que planteara, sin éxito, que se incluyera como tema de discusión el rechazo a las políticas proteccionista. Aunque México apoyó públicamente la propuesta, lo hizo sin

⁴³⁸ AHSRE, LE-201. De Delegación de México a Dr. Octavio Averhoff, Rector de la Universidad de La Habana. 25 de enero de 1928. ff. 185 -186; *La participación de México en la Sexta*, pp. 14.

⁴³⁹ Saavedra le manifestó que sería muy difícil lograr que EE UU aceptara los principios de derecho que contenían las Resoluciones. La solución para él era dejar que la UP muriera sola y crear poco a poco organismos hispanoamericanos que le hicieran frente. AHSRE, LE-199, De Reyes a SRE. Buenos Aires, 19 de septiembre de 1927.

comprometerse demasiado.⁴⁴⁰ Para el régimen callista no era una cuestión de interés para ser tratada en el foro multilateral.⁴⁴¹

La falta de afinidad fue consecuencia, también, de una coyuntura política que vivía internamente Argentina. El encuentro coincidió con las campañas presidenciales. El jefe de la delegación, Honorio Pueyrredón, actuó al margen de las instrucciones de su cancillería, defendiendo temas que empataban con el discurso electoral de uno de los candidatos, en pos de la atención de los periódicos.⁴⁴² Aunque dio un duro discurso en contra del intervencionismo norteamericano en materia económica, resultó contraproducente para los intentos de los latinoamericanos que buscaban imponer la no intervención como principio jurídico. Pueyrredón no propuso una fórmula concreta, rompió la endeble unidad de quienes apostaban por seguir los criterios de Río y generó crispación en las delegaciones cercanas a EE UU. La historiografía argentina considera que la actuación fue una manifestación de la tradicional postura anti-panamericana de la política exterior del país sudamericano;⁴⁴³ el informe confidencial de la delegación mexicana ofrece una lectura diferente:

La presencia del Sr. Pueyrredón fue una de las grandes desgracias que ha ocurrido en estos últimos tiempos en la América Latina. Este señor se consagró a utilizar la Conferencia en provecho de la política interna de su país, haciendo a un lado todas las consideraciones de orden internacional provechosas para su patria y en general al continente americano.⁴⁴⁴

La segunda situación fueron las tensiones con Cuba. A diferencia de lo que sostiene Rojas, las fuentes mexicanas evidencian que no existió sintonía alguna entre las dos delegaciones; todo lo contrario: estuvieron al borde de la confrontación abierta.⁴⁴⁵ El cónclave se celebró en un momento clave para el régimen de Machado. Ese mismo 1928, apenas concluido el encuentro panamericano, se reuniría una Asamblea Constituyente que tenía por finalidad prolongar el

⁴⁴⁰ AHSRE, LE-199. De Alfonso Reyes a Genaro Estrada 19 de septiembre de 1927; “Two nations aim demand at US Tariff”, *The New York Herald*, 26 de enero de 1928.

⁴⁴¹ Como lo ha hecho notar Kuntz, si bien albores de los años 1920 los vínculos entre EE UU y México eran fuertes, durante el resto de esa década y la siguiente, la importancia del intercambio comercial fue disminuyendo notablemente. KUNTZ, “Oleadas de americanización”, pp. 159-182.

⁴⁴² Al seno de la Unión Cívica Radical, el partido en el poder, había un enfrentamiento entre dos facciones: la del presidente en funciones Alvear y la del expresidente Yrigoyen. El jefe de la delegación en La Habana era Honorio Pueyrredón, embajador en Washington y ministro de Relaciones Exteriores en el primer periodo presidencial de Yrigoyen (1916-1922). Pueyrredón argumentó que fue saboteada la comunicación con su cancillería, sin embargo, un cruce entre los informes diplomáticos de México y EE UU arroja que actuó por su cuenta e incluso se confrontó con los miembros de su delegación. CEHP, rollo 120, Telegrama no. 54. De Frank Kellogg a Charles Evans Hughes 11 de febrero de 1928 y Telegrama no. 58. 14 de febrero de 1928. AHSRE, LE- 209, Memorándum Secreto, ff. 13-14.

⁴⁴³ MORGENFELD, *Vecinos en Conflicto*, pp. 189-209; CONIL, *La Argentina y los Estados Unidos*.

⁴⁴⁴ AHSRE, LE- 209, Memorándum Secreto, f. 13.

⁴⁴⁵ ROJAS, “México y las dictaduras caribeñas”, p. 122.

mandato presidencial, sin convocar a elecciones.⁴⁴⁶ De ahí que hubiera un interés desmedido por fortalecer la relación con EE UU, aprovechando la visita de Coolidge y la atención del Departamento de Estado. Las autoridades de la isla temían que, como parte de la confrontación entre los dos países de América del Norte, México apoyara e impulsara acciones de grupos opositores a Machado para boicotear la Conferencia.

De manera especial, preocupaba la presencia dentro de la delegación mexicana de Lombardo Toledano, a quien el gobierno cubano calificaba de “agente rojo”. Durante su estancia en la isla, Lombardo, que acudió como asesor en temas de derecho laboral, sostuvo reuniones con estudiantes que habían sido expulsados de la Universidad por presiones del régimen y deseaban exiliarse en México. El acercamiento entre el jefe de la representación mexicana, Julio García, y Antonio Sánchez de Bustamante, presidente de la Conferencia, evitó que el asunto creciera, con una eventual expulsión de Lombardo, pero la tensión se mantuvo durante todo el evento.⁴⁴⁷

La presión sobre México por parte del gobierno de Cuba fue permanente a través de uno de los delegados de la isla, Oreste Ferrara. Este personaje había fungido como embajador en Washington y era, al igual que Sánchez de Bustamante, muy cercano a Machado. En su informe confidencial a Genaro Estrada, González Roa señala que Ferrara fue un verdadero dolor de cabeza: “se opuso a todo lo que proponíamos, hizo incluir en los periódicos toda clase de informaciones tendenciosas y buscó la manera de hacernos aparecer como enemigos de la libertad, del pensamiento y de los derechos a los pueblos”.⁴⁴⁸

La representación mexicana padeció, asimismo, el bloqueo intermitente de la comunicación telegráfica; durante varios días no pudo mantener contacto con las oficinas centrales de la SRE. De acuerdo a los reportes de los delegados y de un agente del Departamento Confidencial, que la Secretaría de Gobernación envió por su cuenta, el sabotaje fue impulsado por el gobierno cubano y en particular por Ferrara. La protesta de Genaro

⁴⁴⁶ PETTINA, *Cuba y Estados Unidos*, pp. 21-23.

⁴⁴⁷ AHSRE, LE-201. De Julio García a Relaciones Exteriores. La Habana, 28 de enero de 1928; AGN, DGIPS, caja 2030-A, exp. 34, “Breviario sobre observaciones confidenciales verificadas durante el viaje a Cuba, con motivo de la Sexta Conferencia Pan-Americana. Secretaría de Gobernación, servicio confidencial”, f. 6. AHSRE, LE- 209, Memorándum Secreto, f. 3. Los informes no señalan quiénes eran estos estudiantes, pero es posible que estuvieran vinculados a Julio Mella, que ese año fundó durante su exilio en la Ciudad de México la Asociación de Nuevos Emigrados Revolucionarios Cubanos (ANERC).

⁴⁴⁸ AHSRE, LE- 209, Memorándum Secreto, f. 8.

Estrada ante el encargado de negocios de Cuba en Ciudad de México ayudó a solucionar esta última problemática, pero fue un reflejo del ambiente hostil.⁴⁴⁹

La tercera cuestión fue la presencia de los opositores a Calles. También por gestiones de Ferrara, representantes de los Caballeros de Colón y del clero mexicano ocuparon lugares de honor en las sesiones plenarias de la Conferencia. Además, el arzobispo de Yucatán, Martín Tritschler, mantuvo una fuerte presencia en los medios cubanos, brindando declaraciones en contra del gobierno mexicano y solicitando el respaldo de los delegados latinoamericanos. El embajador de México en la isla, Carlos Trejo, fue el encargado de responder los cuestionamientos. A diferencia de lo acontecido en Santiago, en donde el propio Trejo lanzó una ofensiva mediática, ahora le tocó desarrollar una posición defensiva. Las páginas de periódicos cubanos como *El Diario de la Mañana*, *El Mundo*, *El Herald de Cuba* y *El País* se convirtieron en escenario de un campo de batalla respecto a los temas mexicanos. La polémica generada entre el cura y el diplomático tuvo eco en México y en el continente.⁴⁵⁰

Previo a la Conferencia, los opositores mexicanos intentaron obtener directamente el respaldo de algunas cancillerías latinoamericanas, tanto para presionar al gobierno de Calles, como para que se hiciera una declaración oficial en La Habana. Las esperanzas principalmente recayeron en Colombia y en Chile. En el primer caso, pese a que la Organización Cívica Internacional presumía en su propaganda que la delegación colombiana propondría una condena al gobierno mexicano, esto jamás ocurrió y de hecho mexicanos y colombianos coincidieron en muchos puntos.⁴⁵¹ En el caso de Chile, algunos líderes del grupo de opositores eran cercanos del Arzobispo de Santiago, Crescente Errázuriz, por lo que a través de él buscaron presionar al gobierno de Ibáñez, sin embargo, no tuvieron éxito. La prioridad de los chilenos era evitar que la cercanía de Bolivia y Perú con EE UU pudiera tener alguna repercusión en sus eternos conflictos territoriales, por lo que canalizaron sus esfuerzos en ese

⁴⁴⁹AGN, DGIPS, caja 2030-A, exp. 34, "Breviario sobre observaciones confidenciales", f. 6. AHSRE, LE-203, De Estrada a García. 3 de febrero de 1928.

⁴⁵⁰ "Los delegados de América deben pedir a México que abra a sus sacerdotes las puertas", *El Mundo*, La Habana, enero 20 de 1928. "Monseñor Martín Tritschler y Córdova, arzobispo de Yucatán, hace un caluroso llamamiento a la Sexta Conferencia", *El Diario de la Marina*, La Habana, 21 de enero de 1928; "El Clero, que es la Soberanía de la Santa Sede, Pretende ser la Negación de Nuestras Nacionalidades. Dr. Trejo", *El Herald de Cuba*, enero 22 de 1928.

⁴⁵¹ El optimismo de los conspirados no era infundado; de acuerdo a documentos del Departamento de Estado la cuestión religiosa mexicana tuvo fuertes repercusiones al interior de Colombia, en tanto generó protestas encabezadas por grupos de católicos. También Calles encontró apoyo entre grupos de izquierda colombianos. NARA, RG 43, Entry 156, "Staments of conference policy of Latin American Countries", ff. 3-5.

sentido. No era interés de Chile inmiscuirse en un asunto que pudiera costarle un enfrentamiento con México.⁴⁵²

Quien sí aludió el tema, pero de manera indirecta, fue el cubano Ferrara. Cuando se discutía una propuesta de México para que los países americanos acordaran bloquear puertos controlados por facciones rebeldes, en una sesión con el público repleto de opositores callistas, Ferrara defendió el derecho de los pueblos a levantarse en armas contra gobiernos opresores: “muchos de los que aquí estamos no podemos olvidar que el gran progreso de nuestros países ha sido debido a distintas revoluciones”⁴⁵³. El discurso, muy aplaudido en las tribunas, dio pie a titulares en la prensa que simpatizaba con los Cristeros, como este de *El Heraldo de Cuba*: “México contra la Revolución”.⁴⁵⁴

EE UU se mantuvo firme en no tocar públicamente el tema de la Guerra Cristera, sin embargo, Morrow sostuvo varias reuniones privadas con uno de los intermediarios del clero estadounidense, que además tenía el aval de El Vaticano, el padre Burke. Estos encuentros generaron que la prensa especulara sobre un posible involucramiento estadounidense en el conflicto mexicano.⁴⁵⁵ Faltaban meses, no obstante, para que Morrow se convirtiera en efectivo mediador entre las partes.⁴⁵⁶

La cuarta situación, la más determinante sin duda, fue el momento de tránsito en el que se encontraban las relaciones entre México y EE UU. Los canales de diálogo se abrieron después de años y cada acción tenía que ser planteada con precaución. Era un auténtico juego de ajedrez diplomático. De entrada, resultó muy significativo que los dos países hubieran incorporado en sus delegaciones al magistrado Salvador Urbina y al embajador Dwight W. Morrow. A instancia de Calles, ambos se reunieron varias veces los meses previos para destrabar uno de los temas más conflictivos en la relación bilateral: la cuestión petrolera. Producto de esas reuniones fue que la Suprema Corte de Justicia, subordinada a Calles, proclamó una resolución en la que señaló la no retroactividad del reglamento de 1925; es decir,

⁴⁵²AHSRE, LE- 209, Memorándum Secreto, ff. 18-19.

⁴⁵³ “Solamente las Revoluciones ha traído al mundo el Estado de Alta Civilización que hoy disfrutamos”, *Diario de la Marina*, 24 de enero de 1928.

⁴⁵⁴ *Heraldo de Cuba*, 29 de enero de 1928.

⁴⁵⁵ DWP, rollo 10, “Memorándum del 13 de febrero de 1928 A.F.W”. “México contra la Revolución”, *El Heraldo de Cuba*, 29 de enero de 1929. AGN, DGIPS, caja 2030-A, exp. 34, “Breviario sobre observaciones”, ff. 10-11.

⁴⁵⁶ El encuentro entre Burke y Morrow permitió que el segundo expusiera un plan que ofrecía una salida a la crisis mexicana: llegar a un acuerdo entre el gobierno y el Alto Clero que permitiera un *modus vivendi* entre ambos. Aunque, como señala Meyer, este primer intento se frustró, sembró la semilla para el arreglo al que llegarían el gobierno y los obispos. MEYER, *La Cristiada*, T.2, pp. 317-320.

las petroleras conservaban sus derechos sobre los terrenos que explotaban antes de que se promulgara la Constitución de 1917.⁴⁵⁷

Precisamente a comienzos de enero de 1928, dos semanas antes de la Conferencia, entraron en vigor las reformas generadas por esa resolución, lo que correspondió con un cambio radical que se venía fraguando en el discurso público de la administración Coolidge respecto a México. Como ironizaban los medios desde Europa: “el presidente Calles, a quien la prensa americana acusaba hace muy poco tiempo de comunista, ha sido proclamado por ella misma el mejor amigo de los Estados Unidos”.⁴⁵⁸

La presencia de Urbina y Morrow era evidencia de que entre los dos países de América del Norte había un acuerdo tácito para la Conferencia, convenido apenas semanas antes: cada uno defendería sus posturas, pero evitarían a toda costa la confrontación directa.⁴⁵⁹ Las instrucciones finales de Calles a los delegados, transmitidas a través de la Cancillería, eran precisas: mantener una “actitud discreta y prudente”, pero prestos a una defensa combativa en caso de que se presentase a discusión la “intervención” mexicana en Nicaragua, la cuestión religiosa, o si EE UU o algún otro país lanzaran alguna propuesta que pudiera ir en detrimento de la soberanía de los países americanos.⁴⁶⁰

Para México era fundamental consolidar la armonización de relaciones con su vecino, justo en momentos en que su legitimidad en el ámbito internacional corría el riesgo de ser cuestionada. Esta prudencia explicaría, también, la excesiva tolerancia ante las provocaciones del régimen cubano. Por su parte, EE UU temía que un enfrentamiento abierto con México pudiera ser el detonante para una condena colectiva a su política exterior. De ahí que la estrategia del acuerdo tácito de no agresión directa resultaba para ambos un conveniente juego de suma cero.

De cualquier modo, la delegación mexicana intentó sacar adelante su agenda. Respecto al *panamericanismo práctico* tuvo éxito. Así, por ejemplo, se consiguió la meta respecto a las previsiones en materia sanitaria, para evitar que EE UU impusiera criterios en materia de política migratoria y de circulación de bienes. En el primer caso el tema se descartó y en el

⁴⁵⁷ COLLADO, *Dwight W. Morrow*, pp. 55-56.

⁴⁵⁸ “Calles y los Estados Unidos”, *La Libertad*, Madrid, 10 de enero de 1928; “Calles, el mejor amigo de los Estados Unidos”, *El Debate*, Madrid, 10 de enero de 1928.

⁴⁵⁹ De acuerdo a los reportes del Departamento Confidencial, Urbina se entrevistó en secreto varias veces con Hughes; actuaba como agente directo de Calles. AGN, DGIPS, caja 2030-A, exp. 34, “Breviario sobre observaciones confidenciales”, f. 11. En sus informes sobre las reuniones con Urbina en noviembre de 1927, el propio Morrow señala que dialogaron sobre la Conferencia de La Habana, aunque no da mayores detalles.

⁴⁶⁰ AHSRE, LE-201. De SRE a Embajada de México en Cuba. 13 de enero de 1928, f. 216.

segundo se acordó que las directrices para control sanitario vegetal y animal fueran definidas multilateralmente, y no de acuerdo a las normativas estadounidenses. En cuanto a la aviación civil, pese a la oposición inicial de los norteamericanos, se convino que, si bien se reconocían ciertas reglas generales, cada Estado tendría el control sobre su espacio aéreo y éste sería regulado de acuerdo a su propia legislación. Se afianzaba así una postura defensiva que tendía a romper el panamericanismo unilateral, dictado por el gigante del norte. Por otra parte, la propuesta del Instituto Panamericano de Geografía fue respaldada y aprobada por unanimidad. En todos los casos fue determinante el trabajo previo y el apoyo de los asesores técnicos.⁴⁶¹

El aspecto político, sin lugar a dudas, fue el más complejo. El primer tema polémico fue la reorganización de la UP. Se trataba de discutir algunos de los puntos del proyecto de Costa Rica que se pospuso en la Conferencia de Santiago. Como adelantamos, si bien México se oponía a que el órgano continental tuviera atribuciones políticas, en tanto estuviera dominado por EE UU, planteó cuatro tópicos que apuntalaban el proyecto tico: *a)* que los representantes ante la UP no fueran ni los diplomáticos acreditados ante Washington ni el Secretario de Estado; *b)* que la presidencia y vicepresidencia fueran forzosamente rotativas; *c)* que el director administrativo de la UP también fuera un cargo rotativo y que no pudiera asumir funciones diplomáticas representando a un país, mientras ocupara el puesto; era una recriminación directa a Rowe, que al igual que en Santiago participó en La Habana como delegado ; *d)* que la plantilla de funcionarios de la UP tuviera una conformación proporcional de miembros de las 21 repúblicas.

Antes de la Conferencia, México aspiraba a que su propuesta fuera apoyada por lo menos por ocho delegaciones latinoamericanas: Dominicana, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Colombia, El Salvador, Ecuador y Argentina. Sin embargo, dos circunstancias jugaron en contra. En primer lugar, el jefe de la delegación argentina, Pueyrredón, presentó, de último momento, un proyecto de reorganización distinta: quería que la UP tuviera atribuciones que permitieran reducir las barreras arancelarias al comercio y regular la política sanitaria, es decir convertir al órgano permanente en una “especie de comisión de tarifas”, como lamentó González Roa. La iniciativa de Pueyrredón, atada al proceso electoral de su país, no tenía oportunidad alguna de salir adelante, en tanto las delegaciones no contaban con instrucciones de sus países respecto a un acuerdo de ese tipo. Fue exitosa en tanto consiguió acaparar las

⁴⁶¹ *La participación de México en la Sexta.*

portadas de los diarios en Buenos Aires, pero opacó la iniciativa mexicana y fue un golpe a la posibilidad de un frente latinoamericano.⁴⁶²

Los enviados mexicanos enfrentaron, además, una circunstancia no prevista: al menos nueve de los jefes de las delegaciones latinoamericanas se habían desempeñado como ministros de sus países en Washington, cuando Hughes fungía como Secretario de Estado. Es decir, todos habían participado en las reuniones del Consejo Directivo de la UP, conocían su funcionamiento de primera mano y mantenían una relación cercana entre ellos y con el jefe de la delegación norteamericana. La no asistencia del embajador mexicano en EE UU al evento, Manuel Téllez, fue una cuestión que cobró factura y redujo los márgenes de maniobra para consolidar un bloque en este tema en particular. Esta circunstancia y el giro argentino, provocaron que el plan mexicano se descolocara y que el proyecto fuera sancionado parcialmente. Se aprobaron el tercer y cuarto punto, pero los dos primeros solo en parte. Cada país sería libre de designar a sus representantes ante la UP, por lo que podrían seguir siendo los ministros en D.C., y la presidencia sería votada, pero no se establecía que fuera forzosamente rotativa. EE UU seguiría controlado el ente.⁴⁶³

Para la delegación mexicana fue un precedente del panorama adverso. Los estadounidenses no estaban dispuestos a ceder un milímetro en los temas de carácter jurídico-político. Así, por ejemplo, se opusieron a las propuestas de establecer el asilo como principio interamericano, a que se fijaran criterios comunes respecto a las leyes de extranjería, y desecharon en absoluto el Código de Derecho Internacional Privado. En el caso de este último, el pretexto fue que no se podía aceptar, en tanto cada estado al interior de EE UU tenía legislaciones propias en el ámbito civil, por lo que para las autoridades federales era imposible proponer la homologación. Es decir, mientras discursivamente el Departamento de Estado había sostenido las virtudes de la construcción de un andamiaje legal común, ahora argumentaba que esto era imposible al interior de su propio país. En realidad, la intención era bloquear los cambios sugeridos por México y varias naciones latinoamericanas en Río de Janeiro para que se orientara al Código de acuerdo a los criterios de la Doctrina Calvo.

Las doce resoluciones de derecho público de Río de Janeiro fueron turnadas a la Comisión de Derecho Internacional y cada una fue designada a un delegado para que hiciera un análisis y lo presentara a discusión. Convenientemente, el tema de “Intervención” quedó a

⁴⁶²AHSRE, LE-203, Telegrama 10. De Julio García a SRE. La Habana, 1 de febrero de 1928; AHSRE, LE- 209, T.XIII, Memorándum Secreto, ff. 14-17.

⁴⁶³ *La participación de México en la Sexta Conferencia*, pp. 23-42.

cargo del peruano Víctor Maúrtua, que había fungido como aliado estadounidense en la Reunión de Jurisconsultos un año antes. Su labor era tratar de encontrar una fórmula que conciliara las cuatro adiciones solicitadas en Río: la México-Dominicana, la de Argentina, la de Paraguay y la de Haití. Sin embargo, lo que propuso fue una afirmación de la tesis de las “intervenciones lícitas”, favorable a EE UU: “Todo Estado es independiente en el sentido que tiene el derecho de procurar su propio bienestar y desenvolverse libremente, sin intervención o control de otros Estado, pero en el ejercicio de este derecho no debe afectar ni violar los derechos de otros Estados”.⁴⁶⁴

Al exponer su proyecto ante la Comisión, solo EE UU, Nicaragua y Cuba lo apoyaron. Ferrara incluso llegó a manifestar que para la historia de su país “intervención” era una “palabra de gloria y justicia”.⁴⁶⁵ Para el resto, Maúrtua fue demasiado lejos al desechar unilateralmente las Resoluciones de Río. El acuerdo entonces fue que una subcomisión volviera a discutir el tema antes de presentarlo en las sesiones plenarias; quedó integrada originalmente por EE UU, México, El Salvador, Argentina, Chile, Costa Rica y Perú, aunque los argentinos se quedaron sin representación, al renunciar Pueyrredón como jefe de la delegación. Se propuso que se retomara, al menos, la fórmula original presentada en Río de Janeiro, pero no se pudo llegar a un consenso mínimo por unanimidad. Ante esto, se decidió que la única solución era que el tema fuera pospuesto y que se discutiera en la siguiente Conferencia, a celebrarse en Montevideo. México apoyó la medida; como relató González Roa en la memoria confidencial entregada a Estrada: “estábamos dispuestos a aceptar algo, pero que fuera puro, mejor que el todo aunque envenenado”.⁴⁶⁶ La delegación seguía una línea pragmática para evitar una confrontación con EE UU y dejar el tópico abierto al futuro.

Cuando el encuentro hemisférico languidecía, inesperadamente, una bomba explotó. En la penúltima sesión plenaria, el representante de El Salvador, Gustavo Guerrero, fue el encargado de leer el informe final de la Comisión de Derecho Internacional, en tanto fungió como su presidente. Al mencionar la cuestión de la intervención, reconoció que no se pudo llegar a un consenso, sin embargo, y para sorpresa de todos, dijo que creía que existía una coincidencia general al respecto. Ante esto, varios delegados le pidieron que explicara el punto y Guerrero señaló una fórmula explícita: “Ningún Estado tiene derecho a intervenir en los

⁴⁶⁴ *La participación de México en la Sexta*, p. 44. La fórmula provenía de una serie de trabajos que realizó en 1916 el AIIIL. Cfr. *Report of the US Delegates to the Sixth*, pp. 10-12.

⁴⁶⁵ *Report of the US Delegates to the Sixth*, p. 12.

⁴⁶⁶ AHSRE, LE- 209, “Memorándum Secreto”, f. 19.

asuntos internos de otros”. Era exactamente el artículo original que se presentó en Río de Janeiro.

La polémica volvió a encaminarse en la misma dirección que un año antes. Los delegados mexicanos reconocieron ante Estrada que, ante la presión colectiva, se vieron frente a una disyuntiva, querían evitar la confrontación con EE UU, pero “no podíamos aparecer tímidos en defensa de los derechos americanos”.⁴⁶⁷ Por conducto de Elorbuy, lanzaron una iniciativa concreta: que se suprimiera el “internos” y se estableciera simplemente que “Ningún Estado tiene derecho a intervenir en los asuntos de otro”. Hughes se vio, así, forzado a pronunciarse:

Estados Unidos no puede renunciar al derecho de proteger a sus ciudadanos; cuando el Gobierno de un país no puede funcionar debido a dificultades que le es absolutamente imposible vencer, otro Gobierno se halla plenamente justificado para proceder a lo que se podría llamar una interposición de carácter temporal, con el objeto de proteger las vidas y bienes de sus nacionales.⁴⁶⁸

Era una reivindicación plena del derecho de intervención. Los peruanos salieron a completar la defensa norteamericana y la sesión terminó, literalmente, en insultos. Guerrero retiró la propuesta, pero logró su objetivo: abrir una polémica que recogió la prensa de todo el mundo, y en cierto modo “que Estados Unidos públicamente hicieran profesión de fe imperialista.”⁴⁶⁹ El salvadoreño representaba a su país en la SDN y durante los años siguientes sería uno de los principales promotores de que los latinoamericanos trabajaran de manera coordinada en Ginebra. Tras la polémica, el acuerdo general fue posponer la discusión. Así, las resoluciones de Río de Janeiro referentes a la codificación de los Derechos y Obligaciones de los Estados, que incluía no solo el tema de intervención, sino también los de igualdad jurídica de los estados y el reconocimiento, se trasladaron para la siguiente reunión hemisférica.

Si bien, EE UU intentó minimizar el incidente, a todas luces la Conferencia de La Habana resultó un fracaso rotundo. Ese mismo 1928 hubo tres cuestiones que marcaron el impacto que tuvo la experiencia del congreso panamericano en la búsqueda de un giro radical de la política norteamericana. En primer lugar, Franklin D. Roosevelt, en ese entonces gobernador de Nueva York, publicó un duro artículo en la prestigiosa *Foreign Affairs*, en el que criticó abiertamente el intervencionismo y la diplomacia del dólar. En segundo, el

⁴⁶⁷ AHSRE, LE- 209, Memorándum Secreto, f. 19.

⁴⁶⁸ *La participación de México en la Sexta Conferencia*, p. 47.

⁴⁶⁹ AHSRE, LE- 209, Memorándum Secreto, f. 20.

subsecretario de Estado J. Reuben Clark, especialista en derecho internacional y muy cercano a Morrow, elaboró un estudio jurídico negando la validez del Corolario Roosevelt.⁴⁷⁰ En tercero, tras las elecciones, el presidente electo por el partido republicano Hoover realizó una gira por Sudamérica y lanzó las bases para lo que sería conocida como la política de la Buena Vecindad. Era evidente que ya no había vuelta atrás: la política exterior norteamericana inició un viraje determinante que se consolidaría durante la década siguiente.

Para la prensa nacional, México tuvo un papel “digno” en una Conferencia que, pese a los momentos de tensión, terminó siendo “inútil” por la falta de unidad entre los latinoamericanos: "...la América Latina sale de ella con las manos vacías y los Estados Unidos regresan con todo su bagaje de privilegios".⁴⁷¹ A diferencia de lo realizado por Obregón tras la Conferencia de Santiago, Calles apenas dedicó en su Informe un par de líneas al encuentro de La Habana: “aún queda por recorrer un largo camino para la obtención de un puro y alto panamericanismo”.⁴⁷² Sin embargo, para su gobierno el resultado fue satisfactorio en tres sentidos. En primer lugar, México evitó hasta el último momento la confrontación directa con EE UU, por lo que no sufrieron afectaciones los canales de diálogo que empezaban a dibujarse. En segundo, los intentos de que se condenara a México, promovidos por Nicaragua y por los opositores a Calles, no tuvieron éxito. En tercero, la definición de un orden jurídico interamericano, aunque pospuesta, seguiría en la agenda y podría ser empleada favorablemente por México.

No resulta extraño que los dos jefes de la delegación en Río de Janeiro y en La Habana ascendiera impulsados por Calles: ese mismo 1928 Julio García se convirtió en magistrado de la Suprema Corte de Justicia, mientras que González Roa, como veremos en el siguiente capítulo, se volvió uno de los personajes más influyentes de la Cancillería, al grado de asumir, un par de años después, el cargo de embajador en Washington, el más importante en las representaciones en el exterior. Los negociadores habían triunfado. A partir de la Conferencia Panamericana de La Habana, México inició, también, un viraje en sus relaciones con el resto del continente.

⁴⁷⁰ RIGUZZI-DE LOS RÍOS, *¿Destino no manifiesto?*, p. 246.

⁴⁷¹ "Fracaso redondo", *Excélsior*, 22 de febrero de 1928.; "Lo que obtuvo México en la Conferencia", *El Universal*, 29 de febrero de 1928. La postura de la prensa mexicana fue combatida por *The Wall Street Journal*: "Otro ataque para México", *El Universal*, 28 de febrero de 1928.

⁴⁷² "IV Informe de Gobierno de Álvaro Obregón. 1 de septiembre de 1928", p. 262.

Tercera Parte. Descubrir las Américas.

La definición de una política hemisférica mexicana.

Hombres de América, tenemos la obligación de recordar, aunque no fuera sino por orgullo continental, que fue América la que salvó al mundo de las “edades tenebrosas”.

José Manuel Puig, “Discurso al presentar el temario de México”, Montevideo, 1933.

“La tormenta del mundo”. Tulio Halperín Donghi definió así, en una frase contundente, los convulsos años de la década de 1930, que atestiguaron el resquebrajamiento del orden internacional de la posguerra. Un colapso en cámara lenta, que se agudizó a partir de la gran crisis económica desatada por el derrumbe financiero de 1929. La polarización social y política al interior de diversos países, entre ellos varios latinoamericanos; el proceso de rearme de las potencias; el auge y triunfo de movimientos nacionalistas radicales en Italia, Japón y Alemania, y la formación de bloques económicos trasnacionales, a consecuencia de las divergencias frente al patrón oro y el endurecimiento de políticas comerciales proteccionistas, son algunos de los ingredientes que incidieron en que el equilibrio geopolítico se mantuviera en jaque permanente, sostenido con alfileres.⁴⁷³

En el continente americano, la tormenta perfecta tuvo repercusiones particulares. Latinoamérica incrementó su nivel de interés estratégico para Estados Unidos (EE UU), que inició un giro en la conducción de sus relaciones intercontinentales. Más allá de las tensiones internas respecto al proteccionismo comercial, para los hombres a cargo de la política exterior estadounidense se volvió indispensable garantizar el acceso a los mercados latinoamericanos, no sólo para encontrar paliativos a la Gran Depresión, sino también para hacer frente a la competencia de otras potencias como Gran Bretaña, Alemania y Japón, muy interesadas en vigorizar su presencia en América Latina. Ante las tensiones globales y la posibilidad de conflictos que pudieran extenderse por el Pacífico y el Atlántico, para EE UU tener buenas relaciones con la región fue un aspecto vital para su seguridad. De ahí que la política norteamericana pusiera un especial énfasis en la definición de acuerdos, bilaterales y

⁴⁷³ La bibliografía que analiza las tensiones en el orden internacional durante los años 30 es sumamente amplia. Aunque enfocado en Argentina, Halperin hace un recuento de la polarización ideológica: HALPERIN, *Argentina y la tormenta del mundo*. Para panorámicas generales los capítulos para el periodo de MARICHAL, *Nueva historia de las grandes crisis* y FOREMAN-PECK, *A history of the world economy*.

multilaterales, que fortalecieran el entendimiento político y económico con los países del hemisferio y disiparan los fantasmas del antiimperialismo.⁴⁷⁴

La historiografía de las relaciones internacionales ha destacado tradicionalmente la influencia de la política de la Buena Vecindad, diseñada por Hoover y desarrollada a plenitud por Roosevelt, en la re-estructuración del sistema interamericano durante la década de 1930, acorde con las necesidades estratégicas norteamericanas. Aunque es innegable el peso de EE UU, en su carácter de potencia global, lo que aquí se propone es que los países latinoamericanos —en diferente grado— tuvieron una participación activa en el rediseño del campo multilateral. Uno de los papeles más destacados fue el de México. El propósito general de esta tercera parte de la tesis es presentar la definición de una política mexicana de carácter continental, que tuvo repercusión directa en el sistema hemisférico y que respondió a intereses nacionales.

El ámbito panamericano jugó un papel clave en la construcción y proyección de una política exterior mexicana, que buscó hacer frente a los retos y aprovechar las coyunturas que ofrecía el panorama global. A partir de 1929, la Cancillería definió y ejecutó líneas de acción que le permitieron ir más allá del cerco de las estrategias autodefensivas que marcaron los años previos. Ya no se trató de garantizar el reconocimiento al régimen, sino de insertarse plenamente al mundo, con una finalidad doble: mantener una posición equilibrada y de autonomía relativa frente a las potencias, y generar condiciones que favorecieran el despegue económico del país.⁴⁷⁵

Si bien, eran objetivos de viejo cuño en la historia de las relaciones internacionales de México —fueron, por ejemplo, los anhelos de la diplomacia porfirista⁴⁷⁶—, el camino hacia los mismos adquirió particularidades únicas frente a un contexto internacional inédito y un panorama interno propicio. Como señala Meyer, la ampliación de posibilidades en el exterior se debió entre otras cosas a la capacidad de los gobernantes mexicanos de “mantener bajo control los procesos políticos internos”⁴⁷⁷; una diferencia cardinal frente al contexto previo de los años 1920.

Importantes trabajos han estudiado la reconducción de la interacción de México con el exterior durante este periodo, pero el análisis de las directrices y del rol desempeñado de

⁴⁷⁴ GELLMAN, *Good neighbor diplomacy*; WOOD, *The making of the good neighbor policy*.

⁴⁷⁵ SCHULER, *Mexico between Hitler and Roosevelt*, pp. 1-5; SANCHEZ, “México y la crisis”, pp. 134-139;

⁴⁷⁶ LAJOUS, *La política exterior del porfiriato*, pp. 18-20; SCHULER, “Mexico and the outside”, pp. 507-512.

⁴⁷⁷ MEYER, “La construcción histórica”, p. 90: “...México empezó a distinguirse en relación con el resto de América Latina por la institucionalización, fortaleza y predictibilidad de su proceso político”.

manera específica en el sistema interamericano ha sido marginal.⁴⁷⁸ La poca atención historiográfica contrasta con la importancia que le dio la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) a ese campo. Para los jefes de la diplomacia mexicana las relaciones intercontinentales cobraron un valor estratégico para consolidar su política de equilibrios. Si se apostó por la multiplicación de los vínculos económicos y políticos hacia otras latitudes, la relación con el continente fue trascendente en función del contexto global y de una determinante realista: la importancia geoestratégica que adquirió el sistema interamericano para los estadounidenses, elevó el interés mexicano por el mismo.

Esta tercera parte de la tesis está integrada por dos capítulos. El primero de ellos aborda el proceso de definición de las directrices que le dieron forma a lo que hemos denominado como una política hemisférica, entre 1929 y 1933. El segundo analiza la participación de México en la VII Conferencia Internacional Americana, celebrada en Montevideo en 1933, en donde fue desplegada esta política hemisférica con el propósito de incidir de manera directa en la re-orientación del sistema interamericano y de obtener ventajas estratégicas que respondieran a intereses mexicanos.

Hay tres ideas generales que desarrollaremos. En primer lugar, México consolidó su apuesta por la construcción de un multilateralismo interamericano, que descansara en el reconocimiento de un orden jurídico común, con un objetivo claro: buscar que EE UU acatara las mismas reglas que el resto del continente y desistiera del intervencionismo unilateral. Era una cuestión esencial, en tanto involucraba de manera directa la defensa de la soberanía. En este sentido, la SRE dio seguimiento a los convenios firmados en las Conferencias Internacionales Americanas, armonizándolos con la legislación mexicana. El punto es relevante, en tanto implicó que México adoptara una armadura jurídica interamericana para legitimar no solo su política exterior, sino también para hacerlo con políticas aplicadas a nivel interno, aspecto muy relevante durante el Cardenismo.

La segunda idea es que, frente al nuevo horizonte internacional, la Cancillería asumió una política proactiva. México desarrolló iniciativas que empataban con el objetivo de materializar el despegue económico del país, como la promoción de un patrón bimetálico a

⁴⁷⁸ Algunos trabajos importantes sobre las relaciones internacionales de México en los años 1930: SCHULER, *Mexico between Hitler and Roosevelt*; MEYER, *Su majestad británica*; NIBLO, *War, diplomacy and development*; JAYNE, *Oil, war and anglo american relations*. Estudios recientes han explorado la participación en la SDN y las relaciones con América Latina, pero la cuestión panamericana apenas es mencionada: HERRERA, *México en la Sociedad de Naciones* y KIDDLE, *La política del buen amigo*. Un panorama general historiográfico: RIGUZZI y ZULETA, "Las relaciones internacionales de México", pp. 57-91.

nivel continental que beneficiara las exportaciones de plata, o el llamado a una moratoria en el pago del servicio de deuda externa a nivel hemisférico. Asimismo, lanzó otras propuestas que sentarían las bases de instituciones de cooperación económica creadas durante la década de 1940, como la instauración de un banco interamericano, y brindó un respaldo fundamental para la consolidación de otras, como el Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH), fundado en 1928. En sentido contrario, se opuso tajantemente a proyectos que pudieran atentar contra su política de equilibrios y lo sometieran a la órbita norteamericana; fue el caso de la oposición a la creación de una unión aduanal continental.

Finalmente, pese al bajo intercambio material, México buscó fortalecer su presencia y sus relaciones políticas con Latinoamérica. Al margen de la interacción particular con cada una de las 19 naciones latinoamericanas –que en varios casos fueron conflictivas–, hubo una estrategia de conjunto de carácter doble. Por un lado, siguiendo la línea de actuación de la década de 1920, plantear los diferendos mexicanos frente a EE UU, como problemas de carácter continental, con el fin de obtener el respaldo colectivo. Por el otro, definir líneas claras de política exterior, que fueran consecuentes con el incipiente orden jurídico interamericano. Fue el caso de la enunciación de la Doctrina Estrada, que fue una reivindicación de las Resoluciones de Río de Janeiro y con la que México estableció una postura clara de cara a la inestabilidad de la región, generada a partir de la crisis de 1929.

Capítulo 4. Las relaciones interamericanas en la política de equilibrios de México, 1928-1933.

Despejado el horizonte de la política exterior de los graves males que impedían el normal desarrollo de México; en liquidación ya los compromisos anteriormente afrontados por México con otros países, el cuadro de nuestra vida en sociedad con las naciones puede ser presentado por el actual Gobierno, pleno de realizaciones y de seguridades.

Genaro Estrada, *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, 1929-1930

En el ocaso de noviembre de 1928, Fernando González Roa, uno de los jefes de las delegaciones que participaron en la Reunión de Jurisconsultos de Río de Janeiro y en la Conferencia de La Habana, envió un memorándum secreto a Genaro Estrada. Se trató de un detallado informe del encuentro celebrado en la isla, en el que, además, hizo manifiestas sus expectativas sobre el futuro inmediato de la política internacional mexicana. Para González era indispensable que México buscara consolidar contrapesos en sus relaciones con EE UU y con el resto de las potencias globales. Para ello, pedía fortalecer la presencia en los organismos y foros multilaterales. Era una manera de reinsertarse definitivamente al mundo en condiciones favorables, tras años de relativo aislamiento.

Entre sus recomendaciones de acciones concretas a realizar antes de la siguiente Conferencia Internacional Americana, programada para celebrarse en Montevideo, destacan tres: *a)* ingresar a la Sociedad de Naciones (SDN); *b)* establecer una Sección de Asuntos Panamericanos, encargada de guiar los pasos en el sistema hemisférico y de dar continuidad legislativa a los convenidos adoptados, y *c)* definir directrices permanentes y claras para robustecer las relaciones “cuanto antes” con todos los países latinos del continente.⁴⁷⁹ La vinculación con América Latina resultaba estratégica de cara a los ámbitos multilaterales y en la generación de contrapesos, ya que la mayor parte de las naciones de la región participaba simultáneamente en la SDN y en la Unión de Repúblicas Americanas.

⁴⁷⁹ AHSRE, LE- 209, Memorándum Secreto relativo a la citada conferencia enviado por Fernando González Roa a don Genaro Estrada, ff. 10-27.

El informe de González Roa empató con un enfoque general que guio los pasos de la SRE entre 1928 y 1933: sentar las bases para el desarrollo de una política de equilibrios, que garantizara la autonomía del país en la arena internacional, en un entorno marcado por el impacto de la crisis que estalló en octubre de 1929. Como han destacado Sánchez y Herrera, durante estos años se experimentó “un replanteamiento de la capacidad de la política exterior mexicana para extenderse a los nuevos horizontes internacionales”⁴⁸⁰, paralelo al proceso creciente de institucionalización que vivió el país hacia el interior. Pese a que este periodo de transición coincidió con el interludio entre la VI y la VII Conferencia Internacionales Americanas, es limitada la reflexión académica sobre el papel que desempeñó el sistema interamericano en este proceso de redefinición. En este sentido, el objetivo del presente apartado es analizar de manera esquemática las principales directrices y acciones trazadas por la diplomacia mexicana respecto a sus relaciones interamericanas.

¿Por qué se decidió iniciar esta pequeña introducción haciendo referencia al memorándum de González Roa? Dos motivos me empujaron. En primer lugar, más allá del eco específico que pudo tener el informe secreto, su relevancia radica en el momento en el que llegó a manos de Genaro Estrada: un par de días antes de que Emilio Portes Gil asumiera la presidencia interina de la República, tras el asesinato de Álvaro Obregón. Pese a la inestabilidad que supone por antonomasia el arribo al poder de un gobierno de carácter transitorio, en el gabinete de Portes Gil, un obregonista moderado, se mantuvieron inicialmente las cabezas de tres posiciones claves: Hacienda con Luis Montes de Oca; Relaciones Exteriores con Estrada, y Guerra con Joaquín Amaro. La permanencia particularmente de los dos primeros —Amaro fue relevado a los tres meses— refleja el peso de Calles en el nuevo gobierno y el arranque del Maximato, pero también da cuenta precisa de los anhelos de continuidad en las políticas económica y exterior. Como explica el propio Portes Gil en sus memorias al referirse a la conformación de su equipo de colaboradores: “no tenía el propósito de introducir modificaciones en la política gubernamental que se había venido desarrollando de 1921 a 1928”.⁴⁸¹

La presencia de Estrada confirmó la estabilidad en la dirección de la SRE que databa de principios de la década de 1920, cuando ingresó a la Cancillería como tercero en el orden de

⁴⁸⁰ HERRERA, *México en la Sociedad de Naciones*, p. 57; SÁNCHEZ, “México y la crisis”, pp. 134-139.

⁴⁸¹ PORTES GIL, *Quince años de política mexicana*, p. 85. Además de los tres mencionados, Freyssinier Morin se mantuvo como Contralor General y José Manuel Puig pasó de secretario de Industria a la Jefatura de Gobierno del Departamento del Distrito Federal.

mando del equipo de Pani. En un ambiente en el que una vendaval de Generales se disputaban las sillas de los ministerios, es sugerente que el poeta Estrada no solo se mantuviera como subsecretario encargado de despacho, cargo que venía desempeñando desde 1927, sino que además fuera nombrado titular de la SRE en 1930, en el gobierno de Ortiz Rubio. Era evidente que Calles confiaba en seguir por el camino andado, pero que esa confianza fue refrendada tanto por Portes Gil como por Ortiz Rubio. Los reportes de inteligencia británicos y estadounidenses coinciden en señalar que el de Estrada era un perfil técnico, no político; a diferencia de otros actores, mantuvo una relación funcional con quienes encabezaron el Ejecutivo, al margen de las disputas por el poder y avalado por un internacionalismo estratégico que lo caracterizó.⁴⁸²

Estrada tenía plenamente claro que el principal objetivo de la política exterior de México era procurar un “equilibrio económico y espiritual... que pueda alejarlo de las posibles amenazas del imperialismo y las graves debilidades en que incurren la mayor parte de los gobiernos de la América Latina”.⁴⁸³ Tras los años turbulentos que prosiguieron al fin de la etapa armada de la Revolución, era tiempo de dar un salto hacia adelante y romper la dinámica conflictiva que marcó los años 1920. La meta hacia el exterior no era ya pelear por obtener y mantener el reconocimiento internacional, sino por generar condiciones que permitieran el despegue económico y la consolidación de las instituciones. En este sentido, la política de equilibrios consistió en la construcción de contrapesos que ayudaran a paliar las relaciones de dominación. El principal destinatario era EE UU, sin embargo, la intención general era que México pudiera desarrollarse de manera autónoma en el campo internacional, sin estar subordinado a alguna de las potencias globales.

Aunque Estrada fue relevado al frente de la SRE en 1932, sus dos sucesores inmediatos, Manuel C. Téllez y José Manuel Puig Casauranc, dieron continuidad a las directrices trazadas en el periodo del primero y ampliaron sus alcances, en gran medida porque ambos estaban vinculados al núcleo que encabezó la Cancillería desde comienzos de la década de 1920. La ampliación de los alcances de la política exterior mexicana entre 1928 y 1933 fue un natural paso hacia adelante, tomado por el mismo círculo de hombres. El horizonte de

⁴⁸² USMI, rollo 9, *Present Executive and Cabinet. Biographical Sketches of the Cabinet*. Febrero de 1930 y BDFA, México, *Central and South America*, May 1933- March 1934, pp. 368-373.

⁴⁸³ ESTRADA, “Canadá y la Unión Panamericana”, pp. 114-115.

expectativas se construyó a partir del espacio de experiencia colectivo.⁴⁸⁴

Esto nos conduce al segundo motivo por el que consideramos pertinente retomar el informe de González Roa. Se trata del análisis de uno de los veteranos que formó parte también de ese pequeño núcleo desde tiempos de Pani. Además de su actividad en los foros panamericanos –participaría también en la Conferencia de Conciliación de Washington en 1929–, González Roa fungió como representante en dos espacios clave para la normalización de las relaciones con el exterior en la década de 1920: las Conferencias de Bucareli de 1923 y las Comisiones Mixtas de Reclamaciones con EE UU, Francia y España. En la encrucijada de los años 1930 su influencia se mantuvo, y ocuparía la titularidad de las embajadas mexicanas en Guatemala y Washington.⁴⁸⁵ Es decir, era un personaje de peso y con amplia experiencia al interior de la Cancillería, que además estaba familiarizado en el trato con las potencias. No es extraño que las tres sugerencias que destacamos se convirtieran en acciones concretas.

¿De qué manera se pretendía construir esta política de equilibrios? ¿Cuáles fueron los objetivos y las posturas asumidas respecto al sistema interamericano? El presente texto está organizado en función de estas dos preguntas. El objetivo de este capítulo es servir como una suerte de bisagra que analiza el tránsito en las posiciones de México entre las Conferencias de La Habana y de Montevideo. Lo que aquí se propone es que en ese lapso se sentaron las bases de lo que sería una política hemisférica propia, consistente en cuatro líneas generales: la apuesta por la consolidación de un orden jurídico interamericano; el fortalecimiento de las relaciones con los países del continente; una actitud en general a favor de las políticas de cooperación hemisférica y la definición de posturas que priorizaran los intereses mexicanos frente al nuevo auge de un panamericanismo económico.

4.1 Hacia una política de equilibrios.

Entre la Conferencia Panamericana de La Habana en 1928 y la de Montevideo en 1933, las relaciones de México con el exterior se multiplicaron de manera notable. El ingreso a la SDN

⁴⁸⁴ Téllez era un diplomático de carrera, que ingresó al servicio exterior a finales del Porfiriato, mientras que Puig, propiamente un político, participó activamente en la campaña para el reconocimiento internacional de Obregón y en la definición de las posiciones mexicanas defendidas en La Habana; ambos fungieron como embajadores ante EE UU antes de asumir la titularidad de la SRE.

⁴⁸⁵ Participó también en la Conferencia de Londres de 1933. Entre 1933 y 1934 encabezó la embajada en Washington; pese a la buena relación que estableció con el Departamento de Estado, abandonó el puesto por problemas de salud. En 1935 se hizo cargo de la misión en Guatemala, en donde falleció en 1936. Cárdenas lo consideró incluso para encabezar la Cancillería. NARA, RIAM, Embajada de EEUU en México, 20 de junio de 1935, *Biographical Sketches of Newly Appointed Mexican Cabinet Members*, 812.002 1423.

en 1931 permitió interactuar en ese ámbito multilateral, sin la presencia de EE UU, con casi 60 naciones de todo el globo, entre ellas las principales potencias: Inglaterra, Francia, Alemania, Bélgica, Suecia, Holanda y Japón. Las embajadas y legaciones mexicanas cubrían para 1933 un total de 36 países en tres continentes: América, Europa y Asia, e igual número de naciones tenían representación diplomática en el país; un incremento significativo frente a las 25 misiones mexicanas que existían a finales de 1928. Acciones como el rompimiento de relaciones con la Unión Soviética, bajo el argumento de la interferencia en la vida política interna de México, eran un refrendo del anhelo de autonomía; en términos de Spenser “una afirmación de la soberanía nacional hacia dentro y fuera del país”.⁴⁸⁶ ¿Qué condiciones permitieron este giro? ¿Cuáles eran sus alcances más allá de la multiplicación de los lazos diplomáticos? ¿De qué manera el cambio se vinculó con el sistema interamericano y la posición que México buscó desempeñar en él?

Las circunstancias contextuales internas fueron determinantes y particularizaron el caso mexicano en el plano regional. En comparación con buena parte de los países latinoamericanos, que experimentaron fuertes turbulencias en su vida política, vinculadas al impacto de la crisis de 1929, México tuvo un periodo de relativa estabilidad y de progresiva institucionalización. Una vez que se pactó con el alto clero el fin de la Guerra Cristera, el eventual surgimiento de un movimiento opositor multitudinario, con posibilidades reales de derrocar al régimen, se fue diluyendo. El Partido Nacional Revolucionario (PNR), creado en 1928, se convirtió en un instrumento de contención y mediación entre los grupos de poder, la llamada familia revolucionaria. A esto se sumó la reconducción de las relaciones con EE UU, a partir del nombramiento de Dwight W. Morrow como embajador en 1927. La apuesta estadounidense porque se consolidara un gobierno estable al sur de frontera, minimizó el margen de maniobra de los opositores y dotó de oxígeno al Maximato.⁴⁸⁷ En materia económica, el *crack* financiero de 1929 no tuvo efectos negativos tan severos como en otros puntos de Latinoamérica. Enrique Cárdenas ha demostrado que el ordenamiento de las finanzas públicas permitió amortiguar el impacto de la crisis. De hecho, durante la década de 1930 el país registró una expansión de sus actividades industriales y agropecuarias, en la que el

⁴⁸⁶ SPENSER, “Forjando una nación posrevolucionaria”, pp. 314. Sobre el tema; PORTES GIL, *Quince años*, pp. 387-408. Los datos de las misiones de México en el exterior: *Memoria de la SRE de 1927-1928*, pp. 544-550; *Memoria de la SRE de 1932-1933*, pp. 83-84, y *Memoria de la SRE de 1933-1934*, pp. 256.

⁴⁸⁷ COLLADO, *Dwight W. Morrow*, pp. 31-56; MEYER, “México y el Mundo”, pp. 255-267.

gobierno se involucró como agente económico.⁴⁸⁸

Tras una década en la que la vida exterior del México que emergió de la Revolución estuvo supeditada principalmente a la conflictiva relación con su vecino y a garantizar el reconocimiento internacional, estas nuevas condiciones hicieron posible que el gobierno iniciara una búsqueda de contrapesos políticos y económicos. Aunque la relación con EE UU experimentó un proceso de reajuste, era necesario actuar para generar equilibrios y romper la dinámica dominante durante la década de 1920. Reflejo de este propósito fue el proceso de reorganización institucional que experimentó la SRE a partir de la gestión de Estrada, pero que se aceleró y culminó bajo la tutela de Puig Casauranc.⁴⁸⁹

La intención era que la Cancillería extendiera sus funciones más allá del ámbito político; que pudiera operar, a través de las representaciones en el exterior, como un “efectivo” servicio de inteligencia económica, que brindara información sobre las condiciones de los mercados con los que potencialmente se podría interactuar, de los avances tecnológicos y de la legislación y las políticas públicas de los países en los que se encontraban las misiones mexicanas. Así, la reestructuración tuvo un enfoque distinto al que impulsó Pani una década antes: no bastaba con que las representaciones en el exterior fueran los brazos de la SRE, sino que su nueva encomienda era ser de manera efectiva, en palabras de Schuler, los ojos y oídos en el mundo del gobierno mexicano, que ayudaran a generar condiciones para el ansiado despegue económico.⁴⁹⁰

El escenario externo reafirmó la necesidad de diversificar las interacciones internacionales. El vínculo económico con EEUU siguió ocupando un primer plano para México, sin embargo, las olas levantadas por la crisis global obligaron a ampliar el horizonte. Fue el caso del comercio. Si bien, como han señalado Kutz y Riguzzi, desde inicios de la década de 1920 se registró una tendencia a la baja en el intercambio entre los dos vecinos norteamericanos, ésta se agudizó a partir de 1929, en el contexto de la crisis. Mientras que en 1928 el 67.5 % de las importaciones totales de México provenían de EE UU y 68 % de las

⁴⁸⁸ CÁRDENAS, “La gran depresión”, pp. 260-278 y *La Hacienda pública y la política económica*.

⁴⁸⁹ Si bien Schuler destaca particularmente los cambios impulsados durante la gestión de Puig, que impulsó además de los ajustes mencionados la promulgación de la Ley del Servicio Exterior, en realidad la transformación comenzó desde que Estrada asumió como encargado de despacho la SRE. Entre otras cosas, creó las Secciones de Asuntos Panamericanos y de SDN, encargadas de dar seguimiento a ambos espacios multilaterales; impulsó los concursos como medio para ingresar al servicio exterior y renovó las regulaciones del ceremonial diplomático que databan del Porfiriato. Para un panorama general de los cambios organizacionales: SCHULER, *Mexico between*, pp. 12-15; *Memoria de la SRE de 1927-1928*, pp. 561-562; *Memoria de la SRE de 1929 a 1930*, pp. 594-596. *Memoria de la SRE de 1933-1934*, pp. XXXI-XLIX.

⁴⁹⁰ SCHULER, *Mexico between*, pp. 12-15 y *Memoria de la SRE de 1933-1934*, pp. XXXI-XLIX.

exportaciones mexicanas iban destinadas a ese mercado, en 1933 la interacción se había reducido de manera notable: las importaciones representaban 59.9 % del total y las exportaciones apenas 47.9 %. Los productos mexicanos también disminuyeron su cuota en el mercado estadounidense: de promediar 3.4 % del total de las importaciones en el segundo lustro de los años 1920, pasaron a representar apenas 2.1 % en 1933.⁴⁹¹ El distanciamiento comercial con el vecino propició que otras potencias incrementaran su importancia para México. Países como Inglaterra, Alemania y Francia ocuparon poco a poco los espacios que dejaba el coloso norteamericano.

El fortalecimiento de las relaciones económicas y políticas con las potencias extracontinentales, era una condición indispensable en la construcción de contrapesos. Sin embargo, no era suficiente. Así lo evidencia el caso de la SDN. Como lo señaló González Roa en su informe confidencial, el organismo ginebrino representaba “...una tribuna para defender a nuestra patria, en un momento dado, de los ataques maliciosos”⁴⁹² del poderoso coloso del Norte. Al incorporarse a la Liga, México hizo público su desconocimiento a la Doctrina Monroe, en referencia al ambiguo artículo 21 del Tratado de Versalles, pero no pudo hacer una reserva formal como tal.⁴⁹³ Era un síntoma que hacía patente que las posibilidades de contención de la SDN eran de corto alcance. El diagnóstico se agravaba por el hecho de que EE UU no se integró jamás a las labores del organismo de Ginebra y por la poca inclinación del resto de las potencias a confrontarlo. La determinación de Alemania y Japón en 1933 de abandonar la SDN, al no querer sujetarse a sus lineamientos, desnudó las grietas del organismo.

La Unión de las Repúblicas Americanas ofrecía posibilidades adicionales para generar contrapesos desde una perspectiva multilateral, que complementarían los alcances que tenía la propia SDN. El atractivo del ámbito panamericano residía precisamente en la atención que en él puso EE UU. Tras la experiencia de la Conferencia de La Habana, como expusimos el capítulo anterior, se hizo manifiesto el deseo norteamericano por mejorar sustancialmente sus relaciones hemisféricas. Hoover, que antes de competir por la presidencia se desempeñó como secretario de Comercio, estaba convencido de las oportunidades que brindaba Latinoamérica

⁴⁹¹ *Informe de la SRE de 1933 a 1934*, pp.323-335; RIGUZZI, *¿Reciprocidad imposible?*, pp. 240-241; KUTZ, “Las oleadas de americanización”, pp. 170-175.

⁴⁹² AHSRE, LE- 209, Memorandum Secreto, f. 26.

⁴⁹³ Como explica Herrera: “por los compromisos que el país adquiriría como firmante del Pacto Societario, esta intención no podía ni pudo dar lugar a una reserva, sino a la simple expresión de su insatisfacción con el contenido de este artículo”. HERRERA, *México en la Sociedad de Naciones*, pp. 93-95.

para el desarrollo de la economía estadounidense, de ahí que buscara promover un panamericanismo que favoreciera la cooperación y permitiera superar el recelo provocado por las constantes incursiones en Centroamérica y el Caribe. El lanzamiento de la política de Buena Vecindad de Hoover arrancó, a finales de 1928, con una gira por nueve naciones latinoamericanas, todavía como presidente electo y con la promesa de acabar con las intervenciones en Nicaragua y Haití.⁴⁹⁴

El inicio de su administración no pudo ser más prometedor. La opinión dominante al interior del Departamento de Estado se fue inclinado en favor de la conclusión del estudio desarrollado por el subsecretario de Estado J. Reuben Clark, que negó la validez del Corolario Roosevelt en la Doctrina Monroe. Es decir, EE UU no podía asumirse como policía del continente e intervenir a su antojo en otros países. Eran mucho más los costos políticos, que los beneficios. Partidario de esa misma postura fue otro subsecretario de Estado, Francis White quien, como señala Gellman, hizo grandes esfuerzos porque el cese de las intervenciones en el Caribe fuera una realidad. El tsunami económico que se desató a partir del llamado *jueves negro de Wall Street* y una errática política comercial proteccionista, con la adopción en 1930 del polémico arancel Smoot-Hawley impuesto por el Senado, dieron al traste con el proyecto original de Hoover.

El distanciamiento con el continente se vio reflejado, por ejemplo, en la disminución de la cuota de las exportaciones hacia América Latina; mientras en 1929 el 18.6 % del valor de las importaciones latinoamericanas correspondía a bienes enviados desde EE UU, en 1932 la cifra era de solo 13.4 %.⁴⁹⁵ Esta baja de 5.2 puntos porcentuales fue mayor que la que registró a nivel global; entre 1929 y 1932 las exportaciones norteamericanas perdieron 3.2 % de la cuota que tenían en el comercio mundial.⁴⁹⁶ No obstante los contratiempos que frenaron el giro prometido por Hoover, las voces que consideraban que Latinoamérica era clave para enfrentar la Gran Depresión se multiplicaron, entre ellas las del futuro presidente Roosevelt.

La estabilidad interna, el deseo de generar contrapesos en el horizonte internacional y el interés creciente de EE UU en fortalecer sus relaciones intercontinentales, fueron factores determinantes para que México optara por construir su propia política hemisférica ¿En qué consistió y cuáles fueron sus alcances? A continuación lo analizamos a través de cada una de

⁴⁹⁴ GELLMAN, *Good Neighbor Diplomacy*, pp. 8-12.

⁴⁹⁵ *Statistical Abstract of the US 1935*, p. 438.

⁴⁹⁶ De acuerdo a las cifras de Riguzzi, en 1929 las exportaciones norteamericanas tenían una cuota en el comercio mundial de 15.6 %, que se redujo a 12.4 en 1932. RIGUZZI, *¿Reciprocidad imposible?*, p. 232.

las cuatro líneas de acción desarrolladas por la Cancillería entre 1928 y 1933.

4.2 México y la promoción del panamericanismo jurídico.

A partir del camino trazado en la Conferencia de La Habana, México confirmó una posición angular frente al sistema hemisférico: se convirtió en uno de los principales promotores para que las relaciones interamericanas estuvieran reguladas a partir de principios de derecho internacional, público y privado, reconocidos por todos los países americanos. La idea era que de los cimientos colocados en La Habana se levantaran muros jurídicos, que circunscribieran a las naciones del continente dentro de un espacio en el que convivieran bajo reglas iguales para todas. El propósito evidente era intentar contener a EEUU. El principal impulsor de esta postura fue Estrada. Durante su gestión se desarrollaron tres estrategias en materia jurídica a) la adopción explícita de los principios contenidos en las Resoluciones de Río referentes a derecho internacional público, particularmente de la que hoy se conoce como Doctrina Estrada; b) la armonización de la legislación mexicana con los convenios panamericanos; y c) el desarrollo de iniciativas a favor de la codificación y la instauración de órganos jurídicos permanentes.

d) *La Doctrina Estrada y las resoluciones de Río*

La enunciación de la Doctrina Estrada en 1930 representó, desde mi interpretación, una reivindicación de las Resoluciones formuladas por la Comisión de Jurisconsultos de Río de Janeiro en 1927. Tras el bloqueo que realizó la delegación norteamericana en La Habana, para evitar que se discutiera de manera específica el proyecto de *Convención sobre Derechos y Obligaciones de los Estados*, México fue el primer país de la Unión de las Repúblicas Americanas en retomar públicamente sus criterios, respecto a una de las problemáticas de derecho internacional público que afectaba las relaciones en el continente: la práctica del reconocimiento. A raíz de la inestabilidad que azotó buena parte de Latinoamérica, como consecuencia de la crisis económica global, se presentaron constantes cambios de regímenes en diversos países. Tan solo entre enero y septiembre de 1930, fecha en que México se pronunció, se verificaron “cambios irregulares de gobierno”, como los denominó Cosío Villegas, en Argentina, República Dominicana, Perú y Bolivia.⁴⁹⁷ Ante esto, Estrada manifestó los lineamientos que seguiría la Cancillería mexicana; la famosa doctrina que llevaría su nombre:

México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos, porque

⁴⁹⁷ COSÍO, *Ensayos y notas*, p. 185.

considera que esta es una práctica denigrante que, sobre herir la soberanía de las naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido, por otros gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud crítica al decidir, favorablemente o desfavorablemente sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros. En consecuencia, el gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos y a continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los similares agentes diplomáticos, que las naciones respectivas tengas acreditados en México.⁴⁹⁸

Pese a la importancia que se le ha brindado a esta declaración en la historia de las relaciones internacionales de México, persiste una lectura nebulosa sobre sus orígenes. A finales de la década de 1950, Cosío Villegas publicó un ensayo que se volvió un clásico sobre la Doctrina Estrada. En él, tras lamentar que para entonces no estuviera vivo ningún personaje que pudiera explicar con precisión el proceso que llevó a su enunciación, señalaba que independientemente de ello se trató un “invento propio”. Esto, según Cosío, propició que los diplomáticos e internacionalistas mexicanos se apegaran emocionalmente en demasía a la misma: “...como aparentemente el mexicano cree que poco o nada ha inventado hasta ahora, sobrestima lo que descubre o cree haber descubierto”.⁴⁹⁹ En otro estudio publicado a finales de la década de 1970, Lorenzo Meyer validó la versión de Cosío Villegas, y señaló que, en todo caso, se trató de una “reacción algo tardía”, en tanto se formuló años después de que EE UU condicionara el reconocimiento a los propios regímenes mexicanos, desde Porfirio Díaz hasta Álvaro Obregón.⁵⁰⁰

Diversos autores han hecho notar la influencia que pudo haber tenido la Doctrina Estrada por parte del pensamiento de personajes del último tercio del siglo XIX, como Carlos Calvo o el propio Juárez.⁵⁰¹ No sería extraño, toda vez que Estrada era un estudioso de la historia del derecho y las relaciones internacionales. Sin embargo, es evidente que el referente inmediato que tenía eran los trabajos de la Comisión de Jurisconsultos de Río de Janeiro de 1927, que a su vez se remitían a debates muchos amplios sobre el derecho internacional público.⁵⁰² Retomando lo expuesto en el capítulo anterior, las Resoluciones de Río contenían

⁴⁹⁸ *Memoria de la SRE de 1930-1931*, T. 1, pp.111-112.

⁴⁹⁹ COSÍO, *Ensayos y notas*, p.187.

⁵⁰⁰ MEYER, Segovia y Lajous, *Historia de la Revolución Mexicana*, p. 260. El texto fue seleccionado por Meyer en la antología *México para los mexicanos*, que se publicó en 2010, con el título “México y el mundo”. Meyer validó la versión de Cosío implícitamente al señalar el texto del mismo como referencia respecto al origen de la Doctrina.

⁵⁰¹ Véase: GALEANA, “La Doctrina Juárez”, p.123-124; MARICHAL, “El nacimiento de los estudios”, pp. 730.

⁵⁰² El rastreo podría llevarnos al Tratado de Versalles de 1919, por ejemplo. Como señala Bernardo Sepúlveda “sería pretensioso atribuir a México la invención” de las normas que adoptó como principios de política exterior.

tres disposiciones sobre este tópico que es relevante recordar: *a)* los Estados tienen existencia política independientemente de que otros los reconozcan como tales; *b)* el reconocimiento de un Estado puede ser explícito o tácito; es decir, para que un gobierno reconozca a otro, no es necesario que realice una declaración al respecto y *c)* la única forma en la que se pierde la personalidad internacional es si el Estado se separa en dos o más, o si se incorpora voluntariamente a otro.⁵⁰³ La declaratoria de Estrada empataba con las mismas.

Si bien, la propia experiencia mexicana invitaba a formular una declaratoria defensiva de este tipo, es importante reflexionar sobre el contexto en el que fue emitida. Como advirtió el propio Cosío Villegas, el reconocimiento por parte de EE UU a los gobiernos de los cuatro países mencionados que sufrieron cambios abruptos en 1930, no generó procesos mayormente problemáticos; asimismo, cuando Estrada se pronunció, la administración de Ortiz Rubio tenía siete meses en funciones y realmente no existía una amenaza latente que forzara hacer la declaratoria con urgencia, como para prevenir algún eventual conflicto con el coloso del Norte.⁵⁰⁴ En realidad, Estrada aprovechó la coyuntura en Latinoamérica para hacer explícita una de las directrices que guiarían la política exterior de México, sin que estuviera determinado por una necesidad apremiante de la vida política interna. Aunque se trató de una declaratoria de principios universales, es relevante destacar que se enfocó de manera concreta a las relaciones interamericanas. Como indicó Estrada respecto a la práctica del reconocimiento: “...el sistema ha venido transformándose en una especialidad para las repúblicas latinoamericanas.”⁵⁰⁵

De este modo, hacia Montevideo una de las prioridades de la SRE fue impulsar el pospuesto debate de la *Convención de los Derechos y Obligaciones* -originado en Río de Janeiro-, en tanto su contenido empataba tanto con la Doctrina Estrada, como con la Doctrina Carranza, en la ponderación de tres principios: la igualdad jurídica de los Estados; la defensa de que el reconocimiento no era una condicionante para que un país tuviera personalidad jurídica, y la no intervención. Las tres posiciones, además, serían defendidas igualmente en la SDN y a la larga serían conocidas entre los internacionalistas como “los principios” de la política exterior

SEPULVEDA, “Objetivos e intereses de la política exterior mexicana”, p. 57.

⁵⁰³ Artículo 5-9 del Proyecto II. Los retomamos de la edición en inglés; de ahí que es una paráfrasis apegada a la traducción. INTERNATIONAL COMMISSION, *Public International Law* pp. 9-10.

⁵⁰⁴ COSÍO, *Ensayos y notas*, pp. 179-185.

⁵⁰⁵ *Memoria de la SRE de 1930-1931, t. 1*, p.111.

mexicana.⁵⁰⁶

La enunciación de la Doctrina Estrada fue la carta de presentación de una campaña permanente dirigida hacia las cancillerías latinoamericanas, con el fin de empatar objetivos, que permitieran presionar colectivamente a EE UU, principal opositor de la codificación. El Departamento de Estado dio seguimiento puntual a los esfuerzos de los ministros mexicanos en el continente. El cruce entre los reportes mexicanos y norteamericanos permite afirmar que, en términos generales, la recepción de la posición de México fue positiva, aunque no con el entusiasmo inicial que deseaba Estrada, en gran parte por la inestabilidad de la región. El interés por las Resoluciones de Río aumentaría conforme el encuentro panamericano se fue aproximando.⁵⁰⁷

e) *Armonización.*

En concordancia con las sugerencias de González Roa, Estrada impulsó el seguimiento legislativo de los acuerdos firmados en La Habana. De las 11 convenciones, siete fueron ratificadas entre 1929 y 1931, un periodo de tiempo breve. Como se señala en el cuadro, al menos cuatro de estas convenciones se vincularían con tres leyes aprobadas precisamente entre 1930 y 1934. La armonización entre la legislación mexicana y la interamericana estuvo en función de las posibilidades que brindaban para generar “escudos” jurídicos en la relación con EE UU.

En el caso de la *Convención sobre Aviación Comercial*, tal como explicamos en el capítulo anterior, los delegados mexicanos que acudieron a La Habana realizaron una serie de modificaciones a la propuesta original, con el propósito de que en la regulación del espacio aéreo primara la legislación de cada país. El problema era que, como tal, México no tenía un marco jurídico concreto para una actividad que todavía estaba en ciernes. De ahí que se insistiera en definir una legislación propia. El resultado fue la Ley de Aviación Civil, promulgada apenas seis meses después de que se ratificara el convenio panamericano. En realidad, se trató de una medida preventiva: se quería evitar a toda costa que, por omisión, se generaran condiciones que beneficiaran en exclusiva a los intereses norteamericanos. Era una forma de contar con una armadura jurídica frente a los deseos estadounidenses por asegurar el

⁵⁰⁶ En 1988 fueron elevados a rango constitucional. SEPULVEDA, “Objetivos e intereses”, p. 57 y COVARRUBIAS, “Los principios y la política exterior de México”, pp. 387-422.

⁵⁰⁷ SRE, *La opinión universal sobre la doctrina Estrada*; ESTRADA, *La diplomacia en acción*, pp.257-280; NARA, RRLC, 712.00. México political affairs. 27 de Septiembre de 1930- 4 de abril de 1939.

control de las rutas aéreas del continente.

Tabla 3.1. Tratados y Convenciones de la VI Conferencia Internacional Americana de La Habana, ratificados por México		
Nombre	Publicación en el Diario Oficial	Legislación mexicana vinculada
	de la Federación	
Convención sobre Asilo.	19 de marzo de 1929	S/d
Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados en caso de Luchas Civiles	18 de marzo de 1929	S/d
Convención sobre Unión Panamericana.	20 de marzo de 1929.	S/d
Convención sobre Aviación comercial	3 de junio de 1929	Ley de Aviación Civil, 1930
Convención sobre funcionarios diplomáticos.	25 de marzo de 1929	Ley del Servicio Exterior, 1934
Convención sobre Agentes Consulares.	2 de abril de 1930	Ley del Servicio Exterior, 1934
Convenio sobre Condiciones de los Extranjeros.	20 de agosto de 1931	Ley de Nacionalidad y Naturalización, 1934
-Neutralidad Marítima -Tratados -Propiedad Literaria -Código de Derecho Internacional Privado	No ratificados	

Fuente: Apéndice 1 de MARICHAL, *México en las Conferencias Panamericanas y Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores de agosto de 1931 a julio de 1932*, pp. 18-41. S/D: Sin datos.

Otro ejemplo lo brinda la ratificación de la *Convención sobre Condiciones de los Extranjeros*, que se había discutido originalmente en Río de Janeiro en 1927. Como ha señalado Yankelevich, existe una relación directa entre éste y la Ley de Nacionalidad y Naturalización promulgada en 1934, cuyo proyecto fue promovido desde 1930 por Estrada. La nueva legislación, que sustituyó a la llamada Ley Vallarta, contempló como criterio para definir la nacionalidad “...la adopción del principio de *ius soli* y el mantenimiento del *ius sanguini* para hijos de mexicanos nacidos en el extranjero. Es decir, serían considerados mexicanos por nacimiento todos los nacidos en territorio nacional, con independencia de la nacionalidad de los padres”⁵⁰⁸. Con la nueva disposición, México armonizó su legislación con la del resto del continente, ya que solo Haití no reconocía el *ius soli*.

La Ley de Nacionalidad de 1934 fue resultado de un proceso de análisis, en el que la Cancillería buscó reducir al mínimo las posibilidades que pudieran legitimar cualquier

⁵⁰⁸ YANKELEVICH, “Naturalización y ciudadanía”, p. 139.

intervención de EE UU y otras potencias, con el pretexto de reclamaciones en el contexto del periodo de Entreguerras, armonizando la legislación nacional con la internacional. El propio Convenio de La Habana de 1928 ejemplifica la manera en la que se configuraba este muro de contención jurídico. Para la SRE fue de particular atención que EE UU ratificara este acuerdo, ya que en su segundo artículo reconocía implícitamente los principios de la Doctrina Calvo – coincidente también con la Carranza-, en el sentido de que los extranjeros debían someterse a las leyes y tribunales locales. A diferencia de otros tratados, como la Convención de Nacionalidad de La Haya promovido por la SDN, el acuerdo panamericano cobró relevancia para México, precisamente porque su vecino también lo aceptó e incluso ratificó en mayo de 1930, 14 meses antes que el proceso mexicano.

Tras un exhaustivo análisis por parte del equipo legal de la SRE y de otras secretarías, se acordó la ratificación pero con dos reservas. La primera era referente al artículo quinto, que establecía que los Estados debían garantizar a los extranjeros los mismos “derechos civiles esenciales” que a los nacionales. México puntualizó que se reservaba lo referente a la capacidad civil de comprar propiedades, de acuerdo a la legislación nacional. El artículo 27 constitucional establecía que un extranjero podía adquirir bienes, siempre y cuando renunciara a la protección de su gobierno y acatará las leyes y tribunales mexicanos. En el caso de los recursos del subsuelo, aunque se podrían otorgar concesiones a foráneos, la propiedad de los mismos siempre sería de la Nación.

La segunda reserva fue respecto al artículo sexto, que reconocía la facultad de los Estados de expulsar extranjeros de su territorio. La postura mexicana fue ampliar los alcances, señalando que, en dado caso, México no reconocería ninguna restricción al derecho de expulsar extranjeros cuando así lo creyese, ya que así lo establecía la propia Constitución. En ambos casos, el análisis de los juristas comisionados estableció que los artículos eran benéficos, por lo que las puntualizaciones permitirían una armonización completa con la legislación nacional.⁵⁰⁹

El depósito de la ratificación mexicana en agosto de 1931 generó polémica en las sesiones del Consejo Directivo de la UP. En un acto inusual, porque las ratificaciones correspondían a cada país y no se discutían en el órgano permanente, el secretario de Estado Henry L. Stimson (1929-1933) presentó una nota. En el documento manifestó que tomaba

⁵⁰⁹ AHSRE, LE-209, T. IX "Breve estudio jurídico acerca de la Convención sobre condición de los extranjeros por el Lic. Juan Manuel Cáceres Novelo. Agosto de 1930", ff. 43-50.

conocimiento de las reservas, pero que esto no perjudicaba la posición “...con respecto a los derechos y obligaciones que competen a los Estados Unidos en la protección de ciudadanos americanos en sus derechos de propiedad en México, así como contra su expulsión arbitraria de territorio mexicano”.⁵¹⁰ La molestia del gobierno norteamericano era grande, ya que ratificó antes que México la convención y no puso objeción alguna a los artículos en cuestión.⁵¹¹

El solo hecho de que los dos países hubieran aceptado el tratado, más allá de las reservas, beneficiaba a México: generaba una norma internacional de carácter multilateral, a la cual eventualmente apelar. Eran los escudos jurídicos panamericanos que, en palabras de Estrada “...nos han servido enormemente para la defensa de nuestros derechos....especialmente en materia de reclamaciones y en cuanto a capacidad de extranjeros”.⁵¹² Frente al reproche de EE UU, la respuesta de México fue señalar la improcedencia de la nota, ya que la UP no tenía facultades para discutir ni podía sancionar un convenio que fue aprobado en la Conferencia Internacional Americana. Finalmente el poder legislativo de ambos países había ratificado ya la Convención.⁵¹³

Esto explicaría en parte el ímpetu de Estrada por dar continuidad legislativa a la misma, mediante la Ley de Nacionalidad, así como el desinterés por sacar adelante el Código de Derecho Internacional Privado. Si bien, como se señaló el capítulo anterior, este último obtuvo la simpatía mexicana por la posibilidad de consolidar los criterios de la Doctrina Calvo, el que EE UU rechazara firmarla hizo que la atención en el mismo se disipara y que no fuera ratificada.⁵¹⁴ Es decir, la armonización legislativa se guio en función de los beneficios que otorgaba, a modo de armas legales, frente al vecino del norte.

⁵¹⁰ AHSRE, LE-209, T. IX, De Henry Stimson, Secretario de Estado, a L.S. Rowe, director de la Unión Panamericana, 18 de septiembre de 1931. ff. 94-95.

⁵¹¹ En la ratificación EE UU hizo reservas a los artículos 3 y 4, que se referían a contribuciones forzosas y el servicio militar de extranjeros. <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-22.html>

⁵¹² ESTRADA, “Canadá y la Unión Panamericana”, p. 116. No resulta extraño que Julio García, presidente de la delegación mexicana en La Habana y abogado consultor en las Comisiones Mixtas de Reclamación, fuera favorable a la ratificación con reservas. AHSRE, LE-209, T. IX “Breve estudio jurídico”, f. 46; AHSRE, LE-203, “Memorándum. Conveniencia de envío al senado para su aprobación proyectos de Convención formulados en La Habana”, 10 de agosto de 1928.

⁵¹³ AHSRE, LE-209, T. IX, Confidencial. De José Manuel Puig, embajador de México, a L.S. Rowe, director de la Unión Panamericana. Washington, 21 de noviembre de 1931.

⁵¹⁴ El diferendo escondía una divergencia mayor, que iba más allá de México y de EE UU; era un reflejo de las tensiones entre “potencias” y “países pequeños” respecto a al derecho internacional y la Doctrina Calvo, como advertía el Departamento de Estado en sus instrucciones a la delegación que participaría en Montevideo en 1933. Y explicaba el punto: en la Conferencia de La Haya de 1930 fue promovido el Código de Responsabilidad de los Estados por daños causados en sus territorios a las personas o las propiedades de extranjeros. La propuesta fue respalda por la mayoría de las potencias, sin embargo una coalición de latinoamericanos, pequeños países europeos y China la frenaron. FRUS, 1933, Vol. 4, p. 65.

C) Codificación y Órganos Jurídicos Permanentes.

Finalmente, durante la gestión de Estrada la SRE desarrolló proyectos que favorecían la codificación del Derecho Internacional Americano y la instauración de órganos permanentes, entre ellos una Corte de Justicia Interamericana (CJI). Ésta última, a modo de iniciativa, fue presentada formalmente ante el Consejo Directivo de la UP para ser incluida dentro del programa de la Conferencia de Montevideo. Tanto la codificación, como la CIJ eran propuestas originalmente desarrolladas por el colectivo de juristas estadounidenses y latinoamericanos, agrupados en el AAIL. De hecho, la CIJ era un proyecto elaborado por el presidente de ese organismo, James Brown Scott.

Es importante hacer notar, no obstante, el tránsito en la posición de México. Mientras que en un inicio, la Cancillería se mostró escéptica respecto a los proyectos que promovían la codificación del llamado “derecho internacional americano”, la experiencia de la Reunión de Jurisconsultos de Río de Janeiro y de la Conferencia de La Habana transformó la perspectiva e inclinó la balanza a favor. Después del recelo inicial hacia el AAIL, el gobierno mexicano lo consideraba ahora un aliado importante. EE UU vivió un giro en sentido inverso. Después de que el secretario de Estado Hughes impulsara que se retomaran los esfuerzos de codificación, como parte de la agenda de las Conferencias Panamericanas en el encuentro de Santiago, al comenzar la década de 1930 el consenso al interior del Departamento de Estado era que esa decisión fue un error.

Si bien, la codificación del derecho internacional no era una tarea en exclusiva de la Unión de Repúblicas Americanas, ya que la SDN promovía esfuerzos similares, de acuerdo a los analistas norteamericanos había una diferencia esencial: en los foros de Ginebra interactuaban varias potencias globales, que podían hacer frente común a los intentos de los países pequeños por imponer criterios que limitaban su accionar, mientras que en el ámbito panamericano EE UU resistía en solitario. Para el Departamento de Estado, el punto más polémico era el consenso que prevalecía entre las naciones latinoamericanas para implantar los criterios de la Doctrina Calvo como principios continentales, ya que restringía las posibilidades para que EE UU pudiera intervenir, incluso por la vía diplomática, para proteger los derechos de sus ciudadanos en el extranjero.⁵¹⁵

⁵¹⁵ FRUS 1933, Vol. 5, pp. 65-67.

A diferencia de lo que sostiene Scarfi, en el sentido de que los proyectos del AIIL contribuyeron a asentar la hegemonía norteamericana en el continente, en tanto esparcieron concepciones jurídicas de la potencia angloamericana, para los funcionarios que encabezaron el Departamento de Estado en las administraciones del republicano Hoover y el demócrata Roosevelt fue todo lo contrario: el AIIL había diseñado una camisa de fuerza que las naciones latinoamericanas soñaban con colocar al coloso del Norte. No resulta extraño que México adoptara sus proyectos.⁵¹⁶

4.3 El resurgir del panamericanismo económico.

La crisis de 1929 tuvo, entre sus consecuencias, un renovado interés en los temas de cooperación económica. Volvieron a la palestra dos viejos temas del panamericanismo: la adopción de una moneda común y la creación de una unión aduanal. Ambos habían sido planteados originalmente en la I Conferencia Internacional Americana, celebrada en Washington en 1890; nunca se concretaron por la fuerte oposición que encontraron en varios países de América Latina y al interior del propio EE UU. En al menos dos reuniones técnicas previas a la Conferencia de Montevideo, una propuesta por Chile y otra organizada por la UP, se les contempló como temas que debían ser abordados por las repúblicas del continente. El renovado protagonismo de los dos tópicos marcó un giro respecto a la agenda de las conferencias panamericanas anteriores, en donde las cuestiones económicas se enfocaron a la homologación de normativas y leyes que facilitarían el intercambio comercial o a la mejora de los medios de transporte y comunicación. Fue el nuevo contexto internacional, el que los hizo emerger.

Frente a este panorama, la Cancillería, en conjunto con la Secretaría de Hacienda (SH), llevó a cabo un proceso de definición de posiciones, en el que la experiencia histórica jugó un papel clave. Si bien, es cierto que las crisis ofrecen también oportunidades, para México era indispensable que cualquier proyecto económico de carácter continental fuera acorde con sus intereses nacionales y que bajo ninguna circunstancia abriera la posibilidad de quedar subordinado a EE UU. En este sentido, el rumbo a seguir tenía que estar en sintonía con la política exterior de equilibrios ¿Cuáles eran los límites y los alcances de cara a la cooperación económica continental?

A comienzos de junio de 1931, la embajada de Chile hizo llegar una invitación a la SRE

⁵¹⁶ Cfr. SCARFI, *El imperio de la ley*.

para que México se sumara a los esfuerzos por reunir una asamblea panamericana sobre cooperación económica y financiera, en la que se discutirían, entre otros temas, la posible conformación de una unión aduanera continental. La convocatoria parecía ser uno de los últimos intentos desesperados del gobierno de Ibáñez por mantenerse en el poder. Chile fue uno de los países más golpeados por la crisis económica, que a su vez abrió la caja de Pandora a los problemas sociales y políticos. De acuerdo a Gabriel Palma, entre 1929 y 1932 el PIB del país bajó 36.4 %, en gran medida por el descenso de las exportaciones y particularmente de las de la minería.⁵¹⁷

Si bien Ibáñez dejaría finalmente la presidencia en medio de grandes tensiones a finales de julio, Estrada tomó con bastante seriedad la invitación, ya que temía que la propuesta original fuera de autoría norteamericana, y que en caso que Chile no lograra la convocatoria, el tema se trasladara a la IV Conferencia Comercial Panamericana, a celebrarse en el octubre de 1931 en Washington. Convocado por el Consejo Directivo de la UP, este último encuentro debía dotar de espina dorsal a la agenda económica de la Conferencia de Montevideo.

Las sospechas de Estrada sobre el interés en una unión aduanera continental, no recaían propiamente en el Departamento de Estado, sino en las cámaras de comercio y de industriales estadounidenses que presionaban por recuperar las cuotas que habían perdido en América Latina. Al mismo tiempo, no era una propuesta fuera de contexto. La formación de bloques comerciales era una posibilidad latente a nivel global, como reacción al elevado proteccionismo y a las divergencias respecto al patrón oro. Por ejemplo, al interior del Imperio Británico comenzaba a explorarse un proyecto similar.

En una carta reservada, que mandó a todos los ministros en el hemisferio, Estrada expuso la posición mexicana. De concretarse el proyecto “...será de muy graves consecuencias para la economía latinoamericana, y aún para la política internacional de este continente, la adopción de una unión aduanera, que no pudiera contrarrestar la decisiva hegemonía a que tienden los Estados Unidos”⁵¹⁸. De acuerdo con Estrada, el gobierno de México se encontraba temeroso de la propuesta y “francamente dispuesto a combatirla”. De apoyar el proyecto, se daría al traste a la aspiración de una política de equilibrios.

Es sumamente interesante que el secretario recomendara en su carta a los ministros la lectura de la Memoria de la I Conferencia Panamericana de Washington y de manera particular

⁵¹⁷ PALMA, “De una economía de exportación”, pp. 89 y 92.

⁵¹⁸ ESTRADA, “La Unión Aduanera Panamericana” p. 112.

los discursos del representante de Argentina en ese evento, quien se opuso fuertemente a la unión aduanera. De manera explícita, Estrada echó mano de la experiencia histórica, que de acuerdo a Ojeda ha sido el factor de “mayor importancia” en el desarrollo de la política exterior mexicana.⁵¹⁹ Como lo demostraría después en varias publicaciones, Estrada era un estudioso de la historia de las relaciones internacionales de México, cualidad que compartía con otros de los miembros del núcleo que encabezaba la Cancillería, como el señalado González Roa.⁵²⁰

La respuesta oficial de Estrada a la invitación chilena es una declaratoria de la postura que defendería México en el campo comercial panamericano. Pese a que los historiadores no han reparado en ello, es sugerente que el documento fuera publicado en la Memoria anual de la SRE, justo después del texto que sería conocido como la Doctrina Estrada. Desde nuestra interpretación, luce como complementario a la misma.⁵²¹ En su exposición, el canciller señala que, si bien no se rechaza la posibilidad de acuerdos arancelarios entre grupos reducidos de naciones, la oposición mexicana al proyecto de unión continental obedece al peligro de que esto provoque que el mundo se divida en tres grandes bloques aduaneros: América, Europa y Asia, con consecuencias que podrían ser muy graves. Sin referirse de manera directa a EE UU, como sí lo hizo en la comunicación reservada a los ministros en Latinoamérica, Estrada indicó que uno de los mayores riesgos del proyecto era la inestabilidad que se generaría por las asimetrías:

La situación de igualdad, tan necesaria en el campo jurídico internacional, puede ser causa de grave desigualdad cuando se traslada al dominio de la economía, porque involucra reciprocidades imposibles, resignación de la soberanía fiscal, difícilísima paridad y estabilización de la moneda, reglamentos muy restrictivos y un sistema rígido de tarifas, condiciones todas que, si son difíciles y a veces imposibles dentro de las legislaciones y conveniencias nacionales, en muchos casos constituirían impenetrables barreras dentro de una unión aduanera entre tan gran número de naciones como la de este continente.⁵²²

Con el cambio de gobierno, a finales de julio de 1931, el proyecto chileno perdió fuerza. No obstante, tal como previno Estrada, en la IV Conferencia Comercial Panamericana, presidida

⁵¹⁹ OJEDA, *Alcances y límites de la política exterior*, p. 131.

⁵²⁰ Entre las obras de Estrada vinculadas al panamericanismo destaca *La doctrina de Monroe y el Fracaso de una conferencia Panamericana en México*. De González Roa *Vicente Quesada y sus trabajos diplomáticos*.

⁵²¹ No parece casual que la negativa a integrar una unión económica que afectaría los intereses mexicanos y beneficiaría a EE UU se incluyera inmediatamente después de la Doctrina Estrada. A diferencia del Departamento de Estado, que acostumbraba publicar buena parte de la correspondencia con sus ministros en el exterior, la Cancillería solo imprimía una selección.

⁵²² *Memoria de la SRE de 1930 a 1931*, pp. 116-117.

por el secretario de comercio norteamericano Robert P. Lamont, el tema rondó las discusiones. Aunque de manera oficial la Conferencia se limitó a abordar mecanismos que permitieran reducir las barreras tarifarias, en el ambiente reinaba la molestia, tanto de los delegados latinoamericanos, como de buena parte de los representantes de las cámaras de comercio estadounidenses, por las consecuencias que tenía el arancel Smoot-Hawley en los intercambios interamericanos. Encabezando la delegación mexicana participaron Jesús Silva Herzog y Daniel Cosío Villegas. Entre las resoluciones destacó la referente a los aranceles aduanales, que sería retomada en Montevideo y que es bastante moderada:

...que las repúblicas americanas concedan, en cuanto las condiciones de su economía interior lo permitan, las mayores franquicias arancelarias y reducciones de impuestos interiores a los productos naturales elaborados o no del suelo o de la industria del territorio nacional de las demás, por medio de convenios que respondan al espíritu panamericano⁵²³

En el caso de la adopción de una moneda de circulación continental, existía una propuesta presentada por la delegación de El Salvador en La Habana y cuya discusión fue turnada también a la Conferencia Panamericana Comercial de Washington. Estrada solicitó la asesoría de la SH, dirigida por Montes de Oca, para definir una postura desde comienzos de 1930. El resultado fue un estudio elaborado por una comisión integrada por Carlos Díaz Dufoo, Roberto Casas Alatríste y Francisco Valdés. La conclusión fue que México debía oponerse al proyecto, en tanto la moneda común propuesta era de oro.

En su argumentación, los comisionados señalaban que, si bien el país era productor del metal, la adopción de la moneda propuesta significaría un riesgo: “aún contando con refuerzos de piezas de oro acuñadas anualmente, su reserva de esta especie tiende más bien a debilitarse, a pesar de la prohibición de las exportaciones... la libre salida de la moneda proyectada nos dejaría muy pronto sin la reserva que tanto guardamos”.⁵²⁴ La conclusión se apegaba a la política económica que regía en esos momentos, ya que desde 1924 existía la prohibición de exportar oro amonedado o en barras, pero también se daba en un contexto de gran convulsión e incertidumbre. El informe de la comisión fue presentado a mediados de 1930 cuando, de acuerdo a Turrent, la moneda mexicana de oro padecía la intensificación de una depreciación frente al dólar estadounidense. Durante 1931, Montes de Oca, asesorado por Gómez Morín y

⁵²³ *Memoria de la SRE de 1931 a 1932*, pp. 569.

⁵²⁴ AHSRE, LE-234, “Apuntes hechos por los suscritos Carlos Díaz Dufoo, Roberto Casas Alatríste y Francisco Valdés, en cumplimiento de la comisión que les confirió la Secretaría de Hacienda”, f. 23.

Wiechers, intentó poner en marcha una reforma monetaria que terminó fracasando y significó a la postre el abandono del patrón oro en 1932.⁵²⁵

Este panorama de turbulencia, sin embargo, no fue exclusivo de México. Entre 1929 y 1931 cinco países latinoamericanos salieron del patrón oro, de ahí que la propuesta salvadoreña, que hay que recalcar fue elaborada antes del crack de 1929, perdiera relevancia, en tanto existían fuertes divergencias en el continente respecto a la política monetaria.⁵²⁶ Hacia mediados de 1931, el propio Departamento de Estado norteamericano concluía que eran nulas las posibilidades de que pudiera adoptarse en el mediano plazo una moneda común de circulación en el continente.⁵²⁷ Efectivamente, en la Conferencia Comercial Panamericana el proyecto no prosperó. Todo quedó en una mera recomendación, en la que se hacían llamados para que los países americanos discutieran formas para lograr la estabilidad monetaria.

Pese a que ambos proyectos finalmente fueron frustrados, es fundamental tener el antecedente presente. Para la SRE y en general para el Estado mexicano, se fue haciendo cada vez más evidente que la crisis económica que golpeaba al mundo exigía definir posiciones que privilegiaran los intereses mexicanos. La formación de un bloque económico panamericano seguiría siendo una posibilidad latente, ante la polarización que vivía el orden geopolítico global. En este sentido, no siempre era indispensable asumir una posición defensiva, sino que también se podían aprovechar las oportunidades. Como veremos, así se pensó la participación en Montevideo, en donde se retomó la propuesta de la adopción de un sistema monetario común entre los países americanos, que conjugara el uso del oro y la plata; éste último, el principal producto de exportación del país.

4.4 La Cooperación Panamericana en ojos mexicanos.

La tercera de las líneas de acción desarrolladas por el gobierno de México, en este periodo de transición de su política exterior (1928-1933), fue consolidar el involucramiento, activo y propositivo, en todas las actividades convocadas por la UP, con el fin de favorecer la cooperación en el hemisferio. Aunque es una temática que merece un estudio aparte, es indispensable tenerla en cuenta y considerar al menos sus rasgos generales. Atendiendo una de las sugerencias del informe secreto de González Roa, Estrada promovió al interior de la SRE

⁵²⁵ TURRENT, “Las reformas monetarias de 1931 y 1932”, pp. 58-65.

⁵²⁶ De acuerdo con los datos de Marichal, además de México otros 4 países latinoamericanos abandonarían el patrón oro en 1932, entre ellos El Salvador. MARICHAL, *Nueva historia de las grandes crisis*, p. 119.

⁵²⁷ NARA, RG 43, Entry 212, Confidential. Francis White, Assistant Secretary Department of State to American Diplomatic Officers in Latin America countries. 10 de julio de 1931.

la creación de una Sección de Asuntos Panamericanos, que después cubriría también la SDN. El objetivo de la misma era dar seguimiento tanto a los diversos eventos continentales, como a los convenios y tratados interamericanos.

A partir de esa instancia, se coordinó la participación de delegaciones mexicanas en la docena de encuentros y conferencias técnicas que se convocaron entre 1929 y 1933, en materias como educación, agricultura, salud, cultura, ciencia y problemas laborales. Acorde con lo realizado previo a La Habana, para la cancillería era indispensable definir directrices claras para cada uno de los temas que se discutían en el ámbito panamericano, de ahí que promoviera la cooperación interinstitucional y el intercambio con especialistas de las diversas ramas de los eventos convocados. En este sentido, la dirección que debía seguir México en el continente no se definió en exclusiva desde las oficinas de la Avenida Juárez, sino que se extendió a una rica gama de actores gubernamentales y de la sociedad civil: universitarios, asociaciones de profesionistas, sindicalistas, grupos feministas, entre otros. La Sección se encargó, además, de atender la asistencia de representantes mexicanos en foros interamericanos convocados por instancias distintas a la UP.

Uno de los temas prioritarios tratados en La Habana fue reactivar los proyectos que impulsaran la mejora de las comunicaciones intercontinentales. México participó activamente en los distintos comités formados y re-estructurados con ese propósito. La línea seguida por los representantes fue evitar que los proyectos fueran diseñados solo en función de los intereses de EE UU y garantizar que, por lo menos en el caso de México, siempre consideraran la primacía de la legislación y los intereses nacionales. El Ferrocarril Interamericano y la Carretera Panamericana eran, sin lugar a dudas, los dos temas más llamativos. El primero era un viejo anhelo del panamericanismo de fines del siglo XIX, que no se había podido completar, mientras que la segunda era la prueba fehaciente del papel relevante que adquiriría el automóvil. Aunque en el periodo ninguno de los dos tuvo avances relevantes, en gran parte a consecuencia del crack financiero, para Roosevelt la Carretera se convertiría en una obsesión, sobre todo a partir de mediados de la década.

Dentro de los esfuerzos de cooperación cobró relevancia, además, la instauración formal del IPGH. Aunque en teoría, en tanto institución multilateral, debía ser sostenida financieramente por todos los países miembros de la URA, ante los atrasos en el pago de cuotas o la negativa de aportar —caso de Venezuela— el gobierno mexicano asumió gran parte del costo de manutención. En septiembre de 1929 celebró su primera reunión formal y

la administración de Ortiz Rubio le asignó un edificio en Tacubaya. El IPGH fue, por así decirlo, una suerte de “barco insignia” en las medidas a favor de la cooperación intelectual panamericana, uno de los temas que tradicionalmente despertó mayor interés en México. En el periodo en cuestión se formaron, además, dos comités vinculados a la cooperación intelectual. El primero de ellos fue una comisión de expertos bibliográficos, integrada por el propio Estrada, Rafael Heliodoro Valle y Luis González Obregón, entre otros. Su finalidad era elaborar un “mapa” bibliográfico del país.⁵²⁸ El segundo fue el comité nacional que representó a México ante el Instituto Interamericano de Cooperación Cultural y que fue formado por personajes como Ignacio García Téllez, Antonio Caso, Carlos Chávez, Alfonso Pruneda y Enrique Fernández Ledesma, entre otros.⁵²⁹

El interés generado por el IPGH motivó que se planteara desde México la creación de otro organismo: una Oficina Interamericana de Trabajo. Vanesa Teitelbaum y Juan Carlos Yáñez Andrade han estudiado a detalle este proyecto, que se convirtió en una iniciativa presentada formalmente ante la UP, a comienzos de 1932, con el propósito de ser incluida en el programa de Montevideo. El tema laboral había aparecido de manera intermitente en los foros panamericanos, pero dos circunstancias particularizaron su importancia en el periodo. Por una parte, a nivel internacional la crisis económica intensificó los debates en torno al papel que debía jugar en el Estado para enfrentar el desempleo y la precariedad laboral. Por la otra, México experimentó un proceso para fortalecer el andamiaje legal en materia laboral, que culminó con la promulgación de la Ley Federal del Trabajo, a mediados de 1931.⁵³⁰

Como indican Teitelbaum y Yáñez, a través del instituto propuesto, se pretendía promover la homologación de la legislación en materia laboral en el continente, teniendo como referente el caso mexicano. Así, el proyecto incluyó la discusión de propuestas como la adopción de un seguro obligatorio, garantizar el acceso a la vivienda para los trabajadores y armonizar criterios como la edad mínima para iniciar la vida laboral. El proyecto generó fricciones con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de la SDN, que veía con recelo la creación de un organismo regional. La principal justificación de México fue que, a diferencia del OIT, el instituto panamericano privilegiaría la representación de los obreros. Era una manera más de pensar la cooperación continental, desde la perspectiva mexicana.

⁵²⁸ BN, CE, RHV, Exp. 1752 y 1730.

⁵²⁹ *Memoria de la SRE de 1929-1930*, pp. 520-525 y *Memoria de 1930-1931*, pp. 263-265. Para un análisis amplio de la cooperación intelectual y su relación con México: PITA, *Educación para la paz*, pp. 85-101.

⁵³⁰ TEITELBAUM, “La política laboral”; YÁÑEZ, “El trabajo en el debate panamericano”, pp. 45-72.

Finalmente, un último punto importante en el campo de la cooperación, fue la vinculación que se construyó con uno de los organismos creados por una resolución de La Habana: la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM).⁵³¹ Esta instancia, que era resultado de las gestiones de un colectivo de grupos feministas de todo el continente, tenía por finalidad impulsar proyectos sobre los derechos de las mujeres. El CIM se relacionó estrechamente con el gobierno mexicano y particularmente con Plutarco Elías Calles. El “Jefe Máximo” mostró simpatía hacia las asociaciones que respaldaban al Comité y que habían demostrado gran capacidad de movilización política sobre todo en EE UU. Aunque sin comprometerse a nada concreto, México acogió al CIM, al grado de incluir en la delegación que participó en Montevideo a una de sus representantes.

4.5 Fortalecimiento de relaciones con América Latina y el tema Canadá.

Para los hombres que tuvieron bajos sus manos el timón de la Cancillería, el reforzamiento de la presencia en América Latina se convirtió en prioridad; tenía un valor estratégico para un México que deseaba reincorporarse, en plenitud de facultades, al orden internacional. Así lo había advertido González Roa en su informe secreto. Si bien, económicamente no ofrecían como tal la posibilidad de generar contrapesos de relevancia, desde el punto de vista político establecer relaciones sólidas con las naciones del subcontinente permitía aspirar a construir equilibrios en la interacción con las potencias europeas y con EE UU. El accionar colectivo abría posibilidades importantes tanto en la SDN, como en el sistema interamericano, espacios multilaterales en los que participaban simultáneamente la mayoría de los países latinoamericanos.

Ahora bien, como hemos visto en otros capítulos, estrechar relaciones con América Latina no era una pretensión genuina: así lo habían intentado los diferentes gobiernos emanados de la Revolución. No obstante, entre 1928 y 1933 se verificó una transformación en la manera en que México se relacionaba con Latinoamérica, en dos sentidos: el involucramiento activo en la política internacional de América del Sur y el aumento sustancial y permanente de la presencia diplomática en todo el continente, lo que implicó intentar resolver los diferendos producidos durante la década de 1920 con varias naciones. ¿De qué manera se desarrolló este giro?

En primer lugar, México se involucró de manera directa en los intentos de mediación

⁵³¹ Sobre el CIM: TOWNS, “The interamerican Comission”, pp. 790-794.

en los conflictos del Chaco y de Leticia. De este modo, se exploraba un horizonte distinto, más allá de la tradicional zona de interés, el Caribe y Centroamérica. De acuerdo con Palacios “...los conflictos interamericanos fueron ocasiones propicias para la incorporación de México a la compleja política internacional en América del Sur...ofrecieron espacios para que la cancillería mexicana y otros actores que funcionaban a su sombra, hicieran cabezas de playa en Sudamérica durante la década de 1930.”⁵³²

Entre finales de diciembre de 1928 y comienzos de enero de 1929, siguiendo una resolución de La Habana, se reunió en la sede de la UP en Washington la Conferencia Internacional Americana de Conciliación y Arbitraje. Tenía dos objetivos: definir mecanismos de conciliación que permitieran resolver conflictos interamericanos mediante el arbitraje y buscar de manera específicas salidas ante las crecientes tensiones entre Paraguay y Bolivia por el territorio del Chaco. El encuentro, además, estuvo influenciado por los lineamientos del Pacto Briand-Kellogg, firmado en agosto de 1928 por 15 países, entre ellos las principales potencias globales. Este tratado internacional, resultado de una iniciativa del secretario de Estado norteamericano Kellogg y del ministro de exteriores francés Aristide Briand, establecía el compromiso de los signatarios a rechazar la guerra, como medio para la solución de controversias internacionales. Tal como ocurrió con la Conferencia para la Limitación de Armamentos de 1922, no fue convocado ningún gobierno latinoamericano para participar en la reunión en la que fue presentada la iniciativa y por tanto ninguno fungió como firmante original de la misma. De ahí que el Departamento de Estado pusiera empeño en promover la adhesión al pacto entre los países del hemisferio occidental, durante el encuentro en Washington.

La Conferencia Internacional Americana de Conciliación y Arbitraje estuvo vinculada, también, con el viraje que intentó imprimir EE UU en su relación con América Latina, tras el desastre de La Habana. Apenas unos días antes de la reunión, el subsecretario de Estado J. Reuben Clark elaboró el famoso memorándum sobre la Doctrina Monroe, en el que repudiaba el Corolario Roosevelt.⁵³³ Si bien, como señalamos, las líneas trazadas por el memorándum no serían adoptadas públicamente hasta 1930, fue evidente que guiaron los pasos de la delegación estadounidense en la Conferencia de 1928-1929. Precisamente, la definición de mecanismos de arbitraje tenía por propósito que los conflictos entre países americanos se resolvieran

⁵³² PALACIOS, *América del Sur*, p. 267.

⁵³³ GELLMAN, *Good Neighbor Diplomacy*, pp. 5-6. Clark fue nombrado embajador en México. Sobre el tema: COLLADO, "J. Reuben Clark, la experiencia mexicana", pp. 170-185.

multilateralmente y sin el empleo de la fuerza. Lejos de asumirse como juez magnánimo, el coloso del Norte se mostraba dispuesto a que la mediación fuera colectiva.

México estuvo representado en la conferencia por una delegación dirigida por González Roa. Entre los resultados del encuentro destacaron la formulación del *Tratado General de Arbitraje Interamericano* y la *Convención General de Conciliación Interamericana*, que fueron firmados por la representación mexicana y ratificados por el Senado en 1930. En cuanto al conflicto entre Paraguay y Bolivia por el Chaco, la Conferencia resolvió establecer una Comisión de Investigación, llamada también Comité de Neutrales, que inició sus trabajos de manera inmediata en 1929. La función del Comité era encontrar soluciones al diferendo y quedó integrada por México, EE UU, Colombia, Uruguay y Cuba.⁵³⁴ Como ha señalado Morgenfeld, los esfuerzos de mediación, siguiendo los instrumentos panamericanos, enfrentaron la oposición de Argentina, que lo veía como una intromisión de EE UU, que podía menoscabar su influencia en la región.⁵³⁵ El creciente enfrentamiento entre Buenos Aires y Washington fue un elemento central en las condiciones que definirían la Conferencia de Montevideo.

Aunque el Comité de Neutrales logró un cese temporal a las acciones hostiles entre los dos países, las tensiones continuaron creciendo y en 1932 los alcances de la mediación panamericana llegaron a su fin, con el rechazo al plan de arbitraje propuesto y el abandono de Paraguay de las rondas de negociación. El conflicto fue entonces atraído por la SDN. Ese mismo año, estalló un diferendo entre Perú y Colombia por la ciudad de Leticia que, pese a los intentos de mediación de EE UU y de Brasil, a petición de las partes también fue trasladado a Ginebra. Ambos casos denotan la falta de eficacia de los mecanismos panamericanismos de arbitraje diseñados en Washington en 1929 y los límites de la influencia norteamericana más allá de Panamá, pero también el campo de posibilidades que abrió el memorándum Clark. No hay que perder de vista que el involucramiento de la SDN en los dos conflictos americanos marcó una situación inédita frente al polémico artículo 21 del pacto constitutivo de la misma, en el que se reconocía la Doctrina Monroe.

⁵³⁴ La delegación mexicana estuvo compuesta además por Benito Flores y Carlos Carrera. *Memoria de la SRE de 1928 a 1929*, pp. 327-346 y 499-547. Sobre la Comisión: GONZÁLEZ ROA, *Comisión de Investigación y Conciliación* y AHSRE, LE-248, De González Roa a Manuel J. Sierra, jefe del departamento diplomático”, 25 de noviembre de 1932. En 1930 el Senado mexicano ratificó el *Tratado General de Arbitraje Interamericano* y la *Convención General de Conciliación Interamericana*.

⁵³⁵ Argentina promovió la creación de una comisión paralela a la panamericana, conformada por los países limítrofes: Brasil, Chile, Perú y la propia Argentina. MORGENFELD, *Vecinos en conflicto*, pp. 227-230.

Pese al fracaso del Comité de Neutrales, México permaneció involucrado en los intentos de mediación de ambos diferendos. Como ha expuesto a detalle Fabián Herrera, el Chaco y Leticia formaron parte de la agenda mexicana en Ginebra, toda vez que el país quedó incluido en los comités que se formaron para dar solución a ambos conflictos.⁵³⁶ Más allá de las propias dinámicas de la SDN, el interés mexicano por continuar vinculado, así lo creemos, fue una manera de recalcar su autonomía frente a EE UU y reiterar el rechazo al artículo 21. México podía participar en la política hemisférica a través de Ginebra. No obstante, esto no implicó un abandono del sistema interamericano, sobre todo ante la evidencia de la polarización creciente entre las potencias globales. Hacia Montevideo, como veremos en el siguiente capítulo, México promovió dos instrumentos que tenían por finalidad mejorar los mecanismos panamericanos de resolución de conflictos: la adopción del llamado Código de la Paz y la creación de una Corte de Justicia Interamericana.

El segundo paso dado para acrecentar la esfera de influencia en el continente se manifestó en la expansión de la presencia diplomática. Mientras que a inicios de 1928 existía representación en 14 países del hemisferio, 5 embajadas y 9 legaciones, en 1933 la cobertura alcanzó 19 naciones, 6 embajadas y 13 legaciones. Así, entre los miembros de la Unión de Repúblicas Americanas solamente en Haití no se instaló una misión mexicana en el periodo. La ampliación fue, en cierto modo, resultado del incremento presupuestal que gozó la SRE durante la dirección de Genaro Estrada (1927-1932), aunque no estuvo exenta de turbulencias. Eran constantes las quejas de los diplomáticos destinados al continente y al resto del mundo por las penurias que tenían que enfrentar y los recortes continuos. Como hizo notar Alfonso Reyes en una carta que envió en marzo de ese año a su amigo el escritor dominicano Henríquez Ureña: “hay un desaliento general entre los diplomáticos mexicanos: desde los más nuevos, hasta los jefes de misión...las reducciones de honorarios son fabulosas”.⁵³⁷ Pese a esto, las misiones en el continente establecidas durante la administración de Estrada se mantuvieron. A comienzos de 1933, con el nombramiento de Puig como secretario de Relaciones Exteriores el proceso de ampliación continuó.⁵³⁸

⁵³⁶ HERRERA, *México en la Sociedad de Naciones*, pp. 140-178. (I)

⁵³⁷ Citado en VALDÉS, *Alfonso Reyes, diplomático*, p. 34 Los 11 meses de 1932 que Manuel Téllez estuvo al frente de la Cancillería fueron el periodo más crítico. La oficina permanente que se tenía en Ginebra tuvo que ser cerrada y la representación ante la SDN quedó a cargo de la legación en París.

⁵³⁸ En el primer semestre de su gestión Puig reanudó relaciones con Nicaragua, Perú y Venezuela, lo que implicó la apertura de tres misiones. Asimismo, ordenó que la representación en Bolivia y Honduras, entonces a cargo de las legaciones en Paraguay y El Salvador respectivamente, contaran con misiones propias. *Memoria de la SRE de 1932 a 1933*, pp. 83-85.

Si bien, dentro del proceso de restructuración de la SRE se hicieron diversos esfuerzos por intentar detonar los intercambios comerciales, el éxito fue limitado: para 1934 las exportaciones hacia Latinoamérica representaba apenas 4.6 % del valor total del comercio exterior de México.⁵³⁹ En este sentido, el fundamento de la relación con las naciones del subcontinente se construyó, primordialmente, a partir de criterios políticos. En la dinámica de equilibrios que deseaba sostener la SRE, como señalamos antes, era indispensable una presencia vigorosa, en tanto los países latinoamericanos participaban mayoritariamente tanto en la SDN, como en el sistema interamericano. Como han señalado Nye y Slaughter, las capacidades de un país en el orden internacional dependen de su interconexión con el mundo y de los alcances de esos contactos.⁵⁴⁰

Tras la Conferencia de La Habana, la Cancillería emprendió de manera inmediata acercamientos con tres de los países en los que no tenía representación: Ecuador, Bolivia y República Dominicana. Los propios delegados mexicanos que acudieron a la isla, siguiendo instrucciones de Estrada, buscaron abrir el diálogo para la apertura de misiones, que se materializaron prácticamente de inmediato. En los casos de Venezuela, Perú y Nicaragua, fue bajo la administración de Puig Casauranc que se reanudaron relaciones, aprovechando la coyuntura abierta por la Conferencia Económica de Londres de 1933 y con el propósito explícito —así lo advirtió el propio secretario— de que la agenda que promovería México tuviera la mayor proyección posible en Montevideo.⁵⁴¹ En el caso de Nicaragua, el rompimiento de relaciones se había originado a raíz de la guerra que estalló en 1926 y la postura mexicana de apoyar a Sacasa y después a Sandino, frente al régimen que respaldaba EE UU. En cuanto a Venezuela, el encono se había originado desde inicios de los años 1920 por diversos diferendos con el gobierno de Juan Vicente Gómez, que incluso llegaron a enfrentamientos dentro del seno de la UP. Finalmente, con Perú el rompimiento se había verificado apenas un año antes de Montevideo, en 1932. Tanto en el caso peruano, como en el venezolano un factor de permanente tensión fue la presencia en México de grupos de exiliados y la sospecha de que el gobierno mexicano apoyaba acciones de desestabilización.⁵⁴²

⁵³⁹ Brasil y Argentina, con 1.5 y 1.12 % respectivamente, acaparaban la mayor parte del valor de las exportaciones. Los datos los obtuvimos sumando los valores de los países latinoamericanos del Cuadro 6 de ZULETA, “Alfonso Reyes y las relaciones”, p. 900.

⁵⁴⁰ NYE, “Trump debilitaría a Estados Unidos”, *El País*, 12 de mayo de 2016.

⁵⁴¹ AHSRE, LE-203. De Julio García, presidente de la Delegación de México en La Habana, a SRE. Enero de 1928, f. 10 y LE-245, “Circunstancias políticas internacionales características del momento actual”, f. 380.

⁵⁴² Para un resumen: PALACIOS y COVARRUBIAS, *América del Sur*, pp. 199-205.

Tabla 3.2 Comparativo de misiones diplomáticas en el exterior hacia Montevideo			
País	México	Argentina	Perú ⁵⁴³
Total de misiones en el exterior	31	27	30
Misiones en países de la URA	19	11	14
Embajadas en América frente a total en el exterior	6 de 7	6 de 11	3 de 4

Fuente: Elaboración propia. Memoria de la SRE de México de 1932 a 1933, pp. 83-84; Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina 1933, pp. 682-686; Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú 1934-1936 pp.144-145

Si bien EE UU tenía presencia diplomática en todo el continente desde principios de siglo, ¿cuál era el panorama mexicano frente al de otros países hispanoamericanos? En el Cuadro 3.2 se presenta la síntesis de un pequeño ejercicio comparativo con Argentina y Perú. Hacia la Conferencia de Montevideo las misiones diplomáticas mexicanas superaban en número a sus pares sudamericanas en cobertura de naciones que pertenecían a la Unión de Repúblicas Americanas. Aunque los dos tenían representación en Cuba, el interés de Argentina y Perú recaía particularmente en América del Sur, su zona geográfica de interacción natural. Mientras que el Ministerio de Relaciones Exteriores peruano tenía una pequeña legación para toda Centroamérica, el argentino no mantenía ninguna en esa zona del continente. Los tres, en cambio, coincidían en el interés puesto en mantener relaciones diplomáticas con las potencias; mantenían misiones permanentes en Alemania, Francia, Inglaterra, Japón y Suiza.

En este sentido, el contraste frente al foco de atención que puso México en sus relaciones interamericanas es evidente. Podría argumentarse que la ampliación de las misiones mexicanas desplegadas en el continente obedeció a que el impacto de la crisis económica fue menor que en Sudamérica. El caso argentino, no obstante, nos permite matizar esa cuestión: en 1925 mantenía 12 misiones diplomáticas en América, apenas una más que en 1933. Aunque merecería un estudio detallado, nos parece simplemente que el cotejo con México denota la divergencia en las prioridades de su política exterior.

El fortalecimiento de la presencia de México en el continente no podría estar completo si se omite el tema de Canadá. Tal como ocurrió previo a La Habana, la SRE buscó insistentemente que los canadienses se incorporaran al sistema interamericano. El propósito era bastante

⁵⁴³ Se retomaron los datos de la Memoria de 1934.

explícito: generar contrapesos, ya que implicaría que indirectamente se involucrara la Gran Bretaña en las relaciones interamericanas. Es decir, era una forma de ir más allá de la garantía que pudieran ofrecer los candados jurídicos y la resistencia colectiva de los países latinoamericanos. Pese a que México propuso ante el Consejo Directivo de la UP que se contemplara la formulación de una invitación a Canadá dentro del programa de Montevideo, la iniciativa no prosperó ante la férrea oposición estadounidense y el desinterés del gobierno canadiense.⁵⁴⁴

Las acciones tomadas por la diplomacia mexicana tendrían su primera gran prueba de fuego en la Conferencia Internacional Americana de Montevideo. Sobre el terreno se podría medir si México era capaz de adquirir un mayor protagonismo en el plano continental y hasta qué punto era capaz de incidir en una reorientación del sistema hemisférico, acorde con sus propios intereses nacionales. El mapa estaba dibujando, tocaba ahora comenzar a andarlo.

⁵⁴⁴ ESTRADA, “Canadá y la Unión Panamericana”, pp. 114-115 y NARA, RG 43, Entry 203, Caja 3, “Topic 29. Participation in the Pan American Conferences, and the adhesión of non signatory States to the conventions signed”

Capítulo 5. Montevideo. Definir al vecindario.

Lo que va a pasar en la VII Conferencia es la gran batalla internacional americana.

Genaro Estrada, “Canadá en la Unión Panamericana”, 1931

Entre los estudiosos de las relaciones interamericanas de la primera mitad siglo XX existe un consenso que carece de disidentes: la VII Conferencia Internacional Americana, celebrada en Montevideo en 1933, fue un punto de quiebre en la historia del panamericanismo. Desde una perspectiva analítica construida en torno a la centralidad de EE UU, se ha destacado, precisamente, que el evento en la capital uruguaya fue una suerte de “presentación en sociedad” de la política de la Buena Vecindad de Franklin D. Roosevelt (1933-1945). A partir de Montevideo, el gobierno norteamericano confirmó un giro determinante en la manera en la que se relacionaba con las naciones del hemisferio occidental, con dos propósitos generales: garantizar su propia seguridad frente a las tensiones que comenzaban a manifestarse entre las potencias globales y buscar en los mercados latinoamericanos paliativos para enfrentar la Gran Depresión.

¿Es suficiente con estudiar la visión estadounidense para comprender la transformación que experimentó el sistema interamericano en la década de 1930? ¿Qué representó para las otras veinte naciones de la Unión de las Repúblicas Americanas el encuentro en la capital uruguaya? ¿De qué manera se involucraron en ese giro que afectó en su conjunto a las relaciones en el hemisferio? El objetivo del presente capítulo es analizar la Conferencia de Montevideo desde la visión de México. Si bien King y Águila han estudiado las implicaciones de una de las propuestas en materia económica que presentó la Cancillería mexicana —la moratoria del pago de la deuda externa—, es indispensable examinar de manera integral la construcción de la agenda sustentada en ese encuentro.⁵⁴⁵ México definió una postura genuina que buscó aprovechar las oportunidades que brindaba un nuevo tablero geopolítico mundial, marcado por los efectos de la crisis de 1929. Sostenemos que la posición mexicana estuvo definida a partir de tres grandes metas.

En primer lugar, acorde con la política exterior de equilibrios y siguiendo las líneas trazadas en La Habana, se confirmó la apuesta por la consolidación de un orden jurídico interamericano. Desde la visión defendida por México, la interacción entre los países del

⁵⁴⁵ KING, “Propuesta mexicana de una moratoria”; AGUILA, “Revolución, diplomacia y crisis”.

continente debía guiarse a partir de principios de derecho internacional, reconocidos y aceptados por todos. De cara a Montevideo se convirtió en una prioridad sacar adelante las Resoluciones de la Comisión de Jurisconsultos de Río de Janeiro, pero también promover proyectos que favorecieran la codificación del llamado “Derecho Americano” y la instauración de órganos jurídicos permanentes. Con esto, México pretendía que en la redefinición del “vecindario” hemisférico se establecieran límites al poderío norteamericano y se privilegiaran mecanismos multilaterales para resolver conflictos interamericanos, así como para hacer frente a eventuales amenazas extra-continetales.

En segundo, las estrategias desplegadas por la Cancillería estuvieron vinculadas a intereses geoestratégicos concretos: re-posicionarse en Centroamérica y el Caribe, favoreciendo la definición de un nuevo equilibrio en la zona, que cerrara las puertas a cualquier intento de intervención norteamericana. Si bien, la meta empataba con la consolidación del orden jurídico interamericano, una circunstancia contextual lo particularizó: el inicio de un proceso revolucionario en Cuba. La agenda de México en Montevideo, y el proceso previo de negociación de la misma con EE UU, estuvo en relación directa con esfuerzos para evitar una incursión militar en la isla y para presionar en favor de la derogación de la Enmienda Platt.

En tercero, la agenda fue diseñada con el propósito de ensanchar los canales de negociación con EE UU y afianzar el inicio de una nueva etapa en la relación bilateral. El trasfondo de propuestas como la moratoria en el pago de la deuda externa y la adopción de un sistema monetario bimetalista común pretendían, ante todo, generar condiciones que favorecieran la estabilidad política y económica de México. Es decir, estos proyectos fueron planeados en función de las necesidades mexicanas y con el firme propósito de abrir canales de diálogo con el vecino del norte. ¿Cómo se construyó esa agenda? ¿Cuáles fueron sus alcances y resultados específicos? Son dos de las preguntas a resolver.

El capítulo está organizado en cuatro apartados. El primero analiza las circunstancias que elevaron la relevancia del encuentro. El segundo es una suerte de radiografía de la agenda construida por México y los procesos de negociación previos con EE UU. El tercero examina la definición de objetivos y estrategias por parte de estadounidenses y mexicanos. El cuarto estudia la participación en Montevideo y los resultados obtenidos.

5.1 De Londres a Montevideo.

La VII Conferencia Internacional Americana fue programada para finales de 1932, pero varias circunstancias propiciaron que se aplazara un año. El fracaso de la Comisión de Neutrales en la mediación del Chaco, el estallido del enfrentamiento por Leticia y el involucramiento de la SDN en ambos conflictos, influyeron para que se considerara prudente posponer la reunión y no afectar los nuevos esfuerzos de paz. Incidió, además, el empalme con la elección presidencial en EE UU. Según todas las previsiones, las probabilidades de que el republicano Hoover mantuviera el poder eran muy bajas, por lo que el vencedor sería Franklin D. Roosevelt, quien había prometido un giro en la relación con América Latina. Si bien, como ha señalado Gellman, en la campaña demócrata las directrices concretas que guiarían su interacción con el exterior fueron vagas,⁵⁴⁶ resultó razonable esperar el cambio de gobierno. Una tercera condicionante fue la expectación sobre los resultados de una conferencia convocada por la SDN, a celebrarse en junio de 1933 en Londres, con el objetivo de encontrar salidas a la Gran Depresión. Los dos últimos factores marcaron de manera definitiva el rumbo que tomó la agenda de Montevideo e influyeron en la posición de México.

Un mes después de asumir el cargo como presidente, en abril de 1933, Roosevelt sostuvo una reunión en la sede de la UP, con representantes de las otras 20 repúblicas americanas. En su intervención, preparada por el Departamento de Estado, Roosevelt dio el esbozo general de la política que pretendía desarrollar en el continente, sustentada en tres ideas.⁵⁴⁷ En primer lugar, siguiendo las líneas de su discurso de toma de posesión, manifestó la necesidad de fortalecer la cooperación multilateral, construida a partir de la confianza recíproca: “las cualidades esenciales del genuino panamericanismo deben ser las mismas que constituyen un buen vecino, es decir, mutua inteligencia y, mediante esa buena inteligencia, una apreciación simpática del punto de vista de los demás”.⁵⁴⁸ En segundo, resolver de manera colectiva aquellos puntos que dividían a los países americanos, como las barreras arancelarias y las disputas limítrofes. En tercer lugar, reiteró su interpretación respecto a la Doctrina Monroe, tal como la expuso en el artículo que publicó en la revista *Foreign Affairs* en 1928. De acuerdo a Roosevelt, la Doctrina fue concebida en sus orígenes como un mecanismo de defensa continental frente a agresiones externas: “fue y está dirigida a la conservación de la

⁵⁴⁶ GELLMAN, *Good Neighbor Diplomacy*, pp. 11-12.

⁵⁴⁷ HULL, *The memoirs of Cordell Hull*, vol. 1, p.312

⁵⁴⁸ “El presidente de los Estados Unidos habla en el día de las Américas”, *Boletín de la UP*, vol. LXVII, no.6, pp. 446-449.

independencia por los pueblos de este continente... contra la adquisición de cualquier forma del control de territorios adicionales en este hemisferio por potencias no americanas”.⁵⁴⁹ Así, recalcó el rechazo al Corolario que impuso su primo lejano Teddy Roosevelt, para legitimar las intervenciones estadounidenses.

La declaración de abril de 1933, enunciada con motivo del Día de las Américas, incrementa su relevancia al situarla dentro de su contexto inmediato. El orden mundial que se intentó construir tras la Gran Guerra comenzaba a resquebrajarse. Unas semanas antes, Hitler tomó posesión como canciller en Alemania, mientras que Japón anunció su retiro definitivo de la SDN, al rechazar las resoluciones sobre la invasión a Manchuria. Alemania, que terminaría también abandonando la liga unos meses después, vivía una tensión creciente con Francia. Ambas naciones se oponían tajantemente a los acuerdos de limitación de armamentos de la década de 1920, por lo que habían hecho fracasar un primer intento de la SDN en Ginebra en 1932 para refrendar esos tratados. Frente a este panorama, no es extraño que la declaratoria de Roosevelt fuera un claro refrendo de la necesidad de fortalecer su posición a nivel continental.

El relevo demócrata fue seguido con expectación y cautela por el gobierno de Abelardo Rodríguez. Dos gestos de la nueva administración norteamericana en sus primeros meses trataron de mostrar voluntad de iniciar una etapa diferente en la relación entre los dos vecinos. Por una parte, aunque inicialmente el nombramiento de Josephus Daniels como embajador generó molestia y suspicacia, al haber participado en la intervención de Veracruz en 1914, el Departamento de Estado se esforzó en demasía por demostrar que en realidad la designación era reflejo de la importancia que tenía México para el nuevo gobierno.⁵⁵⁰ Daniels era amigo íntimo de Roosevelt y había sido su superior. De este modo, tenía acceso directo al presidente. Una vez en el cargo, el embajador se encargó de disipar por completo el recelo mexicano. Por la otra, la Casa Blanca convocó a la administración de Rodríguez a una ronda de reuniones individuales que sostuvo entre abril y mayo con representantes de una decena de países de interés prioritario para EE UU, entre ellos, Francia, Italia, China, Japón, Alemania y Canadá.⁵⁵¹ El propósito de los encuentros era conocer las posturas frente a la Conferencia de Londres, pero también medir las posibilidades de la política exterior norteamericana en el escenario internacional.

⁵⁴⁹ “El presidente de los Estados Unidos”, *Boletín de la UP*, vol. LXVII, no.6, pp. 447-448.

⁵⁵⁰ Apenas tuvo conocimiento del rechazo a Daniels en México, Hull se reunió con González Roa para exponer a detalle las razones que llevaron al nombramiento. CHP, Memorándum de conversación entre el Secretario de Estado, Cordell Hull, y el embajador de México, Fernando González Roa, 8 de marzo 1933.

⁵⁵¹ HULL, *The memoirs of Cordell Hull*, vol. 1, p. 247-248.

A la cita en Washington acudió el secretario de Hacienda Alberto J. Pani, que volvió a ocupar esa cartera tras relevar a Montes de Oca en 1932, acompañado por el embajador González Roa. En la reunión estuvieron presentes Roosevelt y el secretario de Estado Cordell Hull. El encuentro se enfocó en dos tópicos: intercambiar opiniones sobre un proyecto de acuerdo internacional entre productores de la plata, que elevara el precio de ese metal, y la posibilidad de que México respaldara una iniciativa de tregua tarifaria para detener y revertir el creciente proteccionismo global. Pani aprovechó la ocasión para exponer las afectaciones que tenía para la relación comercial el arancel Smoot-Hawley y plantear la necesidad de un arreglo bilateral. Aunque en este último punto no se llegó a nada concreto, la sola convocatoria a la reunión era una muestra de la disposición estadounidense a mejorar la interlocución con su vecino del sur.⁵⁵²

¿Cuáles eran los verdaderos alcances del acercamiento? ¿Y de qué manera obtener ventajas que beneficiaran a México frente al escenario internacional? Si bien la conducción de las conversaciones en Washington y de la misión que participaría en la reunión en capital inglesa recayó en la SH, desde la Cancillería se comenzó a vislumbrar que el encuentro panamericano de Montevideo podría tomar un protagonismo inusitado. Las debilidades que manifestaba la SDN para mantener el equilibrio geopolítico, hacían dudar del éxito que pudiera tener la Conferencia Económica londinense.

El aplazamiento del cónclave panamericano tuvo como consecuencia que la definición de la postura de México quedara en manos de José Manuel Puig Casauranc. El nuevo canciller se hizo cargo de la SRE el primer día de 1933, tras un breve paso de Manuel C. Téllez.⁵⁵³ Puig, que se había desempeñado como embajador en EE UU desde 1931 y era muy cercano a Calles, se apoyó en cuatro personajes que formaban parte del primer círculo de la Cancillería desde la década de 1920: González Roa, Manuel J. Sierra, Genaro Fernández MacGregor y Alfonso Reyes. Esto influyó en que existiera una línea de continuidad con las directrices desarrolladas por Estrada, aprovechando las ventajas de un horizonte internacional de equilibrios cambiantes.

A finales de marzo, Puig giró instrucciones de última hora a González Roa, que lo sucedía como embajador en EE UU, respecto al programa que se discutía en la UP.

⁵⁵² AHSRE, LE-245, De González Roa, embajador en EE UU, a Puig. Washington, 19 y 25 de mayo de 1933.

⁵⁵³ En uno de los enroques del Maximato, Estrada y otros secretarios renunciaron en enero de 1932. Al frente de la cancillería fue nombrado Manuel C. Téllez, ministro de México en EE UU desde la década de 1920 y que se había desempeñado desde octubre de 1931 como Secretario de Gobernación.

Originalmente México había propuesto cuatro temas a tratar en Montevideo: a) la inclusión de Canadá; b) la creación de una Corte de Justicia Interamericana; c) el establecimiento de una Oficina Interamericana del Trabajo y d) la convocatoria de reuniones panamericanas extraordinarias.⁵⁵⁴ Sin embargo, la comunicación urgente del canciller tenía otra intención: quería que en el programa quedara establecido que la paz y la cooperación económica del continente eran los “temas que requieren inmediata atención, a causa de las condiciones del actual momento histórico”.⁵⁵⁵ Si bien, era una fórmula bastante general, la intención de Puig, tal como lo explicó después a Pani, era dejar abierta la puerta a posibles modificaciones, tras analizar los resultados que arrojará la Conferencia de Londres.⁵⁵⁶ Puig, que conocía de primera mano los entramados de Washington, quería explotar al máximo la ventana de oportunidad que se abrió con el cambio de gobierno en EE UU y con el papel estratégico que para el mismo cobraba Latinoamericana de cara al escenario global.

Las previsiones acertaron. La reunión de Londres fracasó en su propósito de impulsar la cooperación internacional para enfrentar la Gran Depresión, ante la intransigencia de las posturas contrapuestas.⁵⁵⁷ Gran Bretaña, Francia y Bélgica querían que EE UU ampliara el periodo de gracia, otorgado en 1931, para el pago de las deudas contraídas durante la Guerra Mundial, a lo que el gobierno norteamericano se oponía. Asimismo, los intentos de Hull, que presidía la delegación estadounidense, por lograr una tregua arancelaria toparon con dos obstáculos insuperables. Por una parte, la oposición de Gran Bretaña y sus dominios, que un año antes habían configurado un bloque comercial mediante el pacto de tarifas preferenciales entre los territorios del Imperio Británico. Por la otra, las divergencias al interior del propio EE UU respecto a abandonar las políticas proteccionistas. Antes de la Conferencia, el Departamento de Estado elaboró y entregó una iniciativa a Roosevelt para que la presentara ante el Congreso, con el objetivo de negociar acuerdos comerciales recíprocos, basados “incondicionalmente” en el principio de la nación más favorecida. La presión dentro del gabinete y la indefinición del presidente evitaron que la propuesta trascendiera en ese momento; no sería retomada hasta 1934.⁵⁵⁸

⁵⁵⁴ El proyecto de la Corte fue retirado a petición de Brasil, que argumentaba que era necesario fortalecer la Corte Internacional de La Haya. En cuanto a la cuestión de Canadá, el cabildeo estadounidense entre los consejeros latinoamericanos provocó que la propuesta no trascendiera.

⁵⁵⁵ *Memoria General y Actuación*, p. 6.

⁵⁵⁶ AHSRE, LE-231, De Puig a Pani. México, 4 de agosto de 1933, f. 282.

⁵⁵⁷ Para una panorámica general: EICHENGREEN, y UZAN, “The 1933 World Economic Conference”, pp. 1-40.

⁵⁵⁸ Dos de las agencias creadas dentro del proyecto del *New Deal*, la National Recovery Administration y la

El punto de quiebre central fue el desacuerdo en la cuestión monetaria. De manera un tanto intempestiva, Roosevelt transmitió vía telegráfica la indicación a sus enviados de rechazar las presiones de las potencias europeas para que se fijara la paridad de sus monedas frente al dólar. Apenas dos días después de que Roosevelt asumiera el cargo, el 6 de marzo, había prohibido la exportación de oro y paulatinamente se había ido enfilando hacia la salida del patrón oro, tal como había hecho Reino Unido en 1931. Ante la imposibilidad de lograr un acuerdo, se reafirmó la formación de bloques monetarios. Como sintetiza Marichal, a nivel global se configuraron cuatro grandes contingentes internacionales: a) las naciones que se aferraron a la ortodoxia del patrón oro, entre ellas, Francia, Países Bajos e Italia; b) el Commonwealth británico, leal a la libra esterlina; c) países como Alemania y Austria que vincularon su moneda nominalmente al oro, y d) las naciones que habían adoptado “un régimen monetario de inconvertibilidad”.⁵⁵⁹

Pese al escaso éxito de la Conferencia de Londres en sus propósitos generales, para México fue positiva en tres sentidos. Primero, se adoptó un acuerdo entre 8 países productores y tenedores de plata —EE UU, México, Perú, Canadá, Australia, China, India y España— con el propósito de elevar el precio internacional del metal. Para el gobierno de Rodríguez la medida era sumamente alentadora, en tanto el país era el principal productor y exportador de plata a nivel mundial. Mientras que en el periodo 1925-1930 el metal blanco representó entre 16 y 20 % de las exportaciones mexicanas, la crisis de 1929 tuvo como consecuencia que se redujeran a 11.5 % del total en 1933.⁵⁶⁰ El acuerdo de Londres abría la posibilidad de que se rehabilitara una industria fundamental para el país.

Segundo, como argumenta en sus memorias Pani, secretario de Hacienda y jefe de la delegación mexicana, la negativa de Roosevelt de acceder a suspender la desvalorización del dólar, como exigían las potencias europeas, benefició a la larga a México: “dicha política tendía principalmente hacia la rehabilitación de los precios de las mercancías producidas en los Estados Unidos, y por consiguiente, de la mayor parte de nuestras materias primas exportables”.⁵⁶¹

Finalmente, en tercero, Londres permitió una colaboración inédita con el coloso del

Agricultural Adjustment Administration, presionaron severamente a Roosevelt para evitar que se siguiera el criterio de Hull en torno a la tregua arancelaria. La propuesta de acuerdos de comercio recíproco fue finalmente presentada y adoptada en 1934. HULL, *The memoirs of Cordell Hull*, vol. 1, pp. 248-266.

⁵⁵⁹ MARICHAL, *Las grandes crisis*, p. 121.

⁵⁶⁰ RIGUZZI, *¿Reciprocidad imposible?*, pp. 262-263.

⁵⁶¹ PANI, *Mi contribución*, p. 349.

Norte. Las dos delegaciones trabajaron de manera estrecha y sacaron adelante proyectos como el acuerdo de la plata. La cercanía permitió tener información de primera mano sobre las tensiones que existían al interior del gabinete de Roosevelt. Tras 12 años de gobiernos republicanos y con la Gran Depresión nublando el horizonte, era evidente que no existía consenso en la nueva administración demócrata sobre cuál debía ser la carta de navegación a seguir en los siguientes años, sobre todo en la relación con el exterior. La divergencia más fuerte se presentaba entre quienes apostaban por un aislacionismo comercial y quienes deseaban flexibilizar el régimen arancelario.⁵⁶²

El desenlace de la Conferencia confirmó, además, las previsiones de la Cancillería mexicana: el encuentro de Montevideo tenía todo el potencial para convertirse en una cumbre estratégica. La consolidación de los bloques internacionales colocó en una situación particular a la mayor parte de los países latinoamericanos. Para comienzos de 1933, de las 20 repúblicas de América Latina 10 habían abandonado ya el patrón oro y otras cinco lo harían durante ese mismo año.⁵⁶³ Esto afectaba las interacciones comerciales con las potencias europeas que seguían la ortodoxia del patrón oro, encabezadas por Francia.⁵⁶⁴ Asimismo, abría la competencia a otras para atraer los mercados de la región, particularmente los de Sudamérica. La disputa se materializó entre EE UU y Reino Unido, aunque paulatinamente se sumarían Alemania e incluso Japón.

En este contexto, la reunión panamericana tomó gran relevancia. Como expuso González Roa en su correspondencia con Puig: "...es indudable que [los Estados Unidos] procurarán la formación de un bloque americano y lucharán en la próxima Conferencia de Montevideo para incorporar el mayor número de naciones a su sistema comercial".⁵⁶⁵ Así, desde México se vislumbraron dos ventanas de oportunidad ante la necesidad que tenía EE UU por afianzar su posición en el continente: obtener ventajas en la relación bilateral e impulsar un giro definitivo en el sistema interamericano. Puig lo señaló en sus memorias: "Había...que intentar una política continental, revisionista también, que afirmara la posición

⁵⁶² La cabeza más visible de los primeros era Raymond Moley, ideólogo del *New Deal* y consejero de Roosevelt, mientras que entre los segundos destacaba el secretario de Estado Hull. HULL, *The memoirs*, vol. 1, pp. 248-249. González Roa dio cuenta a Puig de esas divisiones y del inevitable fracaso de la Conferencia. AHSRE, LE-245, De González Roa a SRE. Washington, 26 de mayo de 1933.

⁵⁶³ Los datos los retomamos del Diagrama 2.1 de MARICHAL *Las grandes crisis*, p. 119.

⁵⁶⁴ Como señaló Calles en una entrevista con Daniels: "The gold standard countries in Europe are making it impossible to us to trade with them advantageously". NARA, RG 43, Entry 212, Caja 3, "Confidential. Memorandum of conversation between Ambassador Daniels and General Calles". 14 de agosto de 1933.

⁵⁶⁵ AHSRE, LE- 245, Informe Confidencial de González Roa. Londres, 21 de junio de 1933, f. 292.

de México, explicara sus ideales y permitiera el desarrollo más tranquilo y decoroso de las democracias o pseudo—democracias latino o indo-americanas”.⁵⁶⁶

Tanto en los encuentros preliminares en Washington, como en la delegación que participó en Londres estuvo presente González Roa. La comunicación entre éste y Puig fue permanente y fluida. Conforme se fue evidenciando el eminente fracaso de la Conferencia Económica, la SRE comenzó el diseño de un plan alternativo para Montevideo. A comienzos de junio, Puig encomendó a MacGregor Fernández y a Sierra que coordinaran una comisión interinstitucional encargada de definir las líneas de acción de México en la próxima reunión panamericana.⁵⁶⁷ Entre otros, participaron Daniel Cosío Villegas y Alfonso Herrera Salcedo, como representantes de las secretarías de Economía y Hacienda respectivamente. La comisión, a su vez, convocó una serie de comités técnicos para tratar cada uno de los temas, en los que se involucraron personajes como Pablo Campos Ortiz, Eduardo Suárez, Constantino Pérez Duarte, Víctor Manuel Villaseñor, Luis Villaseñor, Antonio Pozzi y Oscar Rabasa.⁵⁶⁸

Mientras continuaban las deliberaciones preparatorias de la Comisión, Puig ordenó a Alfonso Reyes, embajador en Brasil, que iniciara una labor de sondeo en el Cono Sur para conocer las expectativas de cara al encuentro panamericano, en coordinación con los ministros mexicanos desplegados en el área. Para ello le pidió que se trasladara a Uruguay, Argentina y Chile, atento a las instrucciones que se generaran desde las oficinas de la Avenida Juárez. A Puig le interesaba dar seguimiento puntual a la intensificación de las labores que realizaba la diplomacia británica en la región para atraer a las naciones sudamericanas a su bloque económico. Con el fin de no levantar mayores polémicas, en tanto la Cancillería terminaba de apuntalar el plan a seguir, pidió a Reyes que justificara el viaje con algún pretexto “hábil”, como impartir “conferencias de carácter literario” o algún “cursillo universitario”.⁵⁶⁹ Eran los trasfondos de la diplomacia de las letras.

El involucramiento de Plutarco Elías Calles, el verdadero poder tras la presidencia de Rodríguez, fue fundamental. En diversas intervenciones, públicas y privadas, el sonoreense

⁵⁶⁶ PUIG, *Galatea Rebelde*, p. 475.

⁵⁶⁷ MacGregor era jefe de la Comisión de Reclamaciones con EE UU y Sierra del Departamento Diplomático.

⁵⁶⁸ AHSRE, LE-245, De González Roa a Puig. Londres, 20 de julio de 1933, ff. 291-293 y “Comisión Preparatoria”, ff. 399-401. El listado de los estudios en *Memoria General y Actuación*, v.1, pp. 51 y 59; buena parte de los trabajos preparatorios fueron publicados en el segundo volumen de la memoria.

⁵⁶⁹ AHSRE, LE-246, De Puig a Alfonso Reyes, embajador en Brasil. México, 27 de julio de 1933, f. 33. El gobierno británico desplazó a funcionarios y expertos económicos a los países del Cono Sur, para promover el empleo de la libra como moneda para transacciones internacionales y buscar convenios comerciales.

calificó la Conferencia de Londres como “uno de los fracasos más grandes que ha tenido la humanidad”⁵⁷⁰, sin embargo, en todas recalcó la misma idea: para las naciones americanas se había abierto una oportunidad inédita. La formación de bloques internacionales, de acuerdo a la lectura de Calles, obligaba a los países del hemisferio a buscar acuerdos políticos y económicos que propiciaran la “unidad continental”. De manera particular, para México y para América Latina se daban circunstancias excepcionales para equilibrar las relaciones con EE UU.⁵⁷¹ La sincronía con el análisis de González Roa era plena. Así, cuando la delegación mexicana que participó en la reunión en la capital inglesa todavía se encontraba en altamar en su viaje de retorno, en Ciudad de México se estaba terminando de cocinar el plan para Montevideo.

5.2 Radiografía de una agenda.

Oficialmente el presidente Rodríguez nombró un Comité Especial, integrado por Puig, Pani y Calles, para definir la agenda que México propondría para modificar el programa de Montevideo, pero en realidad el plan se construyó a partir de los trabajos de la comisión formada previamente por Puig, plenamente avalados por Calles. Como tal, los secretarios y Calles solamente se reunieron una vez. Es decir, a diferencia del camino seguido en Londres, rumbo a Montevideo la dirección de la posición mexicana estuvo en manos de la SRE y no de la SH. La determinación fue reflejo de las tensiones al interior del gabinete, que forzaron la renuncia de Pani a mediados de septiembre. Asimismo, provocó que la orientación de la agenda tomara una dirección distinta. La opinión de Pani era que la Conferencia debía tener por finalidad definir mecanismos que permitieran la cooperación efectiva entre los bancos centrales; es decir, retomar uno de los temas principales de la conferencia londinense.⁵⁷² Puig y el comité tenían otras ideas.

La Cancillería trazó dos objetivos. En primer lugar, crear condiciones para que las Resoluciones de Río sobre Derecho Internacional Público fueran adoptadas por todos los países americanos, incluido EE UU. De este modo, se buscaba que el repudio discursivo al Corolario Roosevelt se materializara en el *Convenio de Obligaciones y Derechos de los Estados*, cuyo debate fue pospuesto en La Habana. Para México era indispensable dar continuidad a los

⁵⁷⁰ AHSRE, LE-246, “Discurso pronunciado por el Sr. General Plutarco Elías Calles”. 30 de julio de 1933, f. 2.

⁵⁷¹ Véase: AHSRE, LE-245, “Circunstancias políticas internacionales características del momento actual”, f. 37; NARA, RG 43, Entry 212, Caja 3, “Confidential. Memorandum”. 14 de agosto de 1933.

⁵⁷² Pani expuso la idea incluso ante el Departamento de Estado, sin embargo, aclaró que era su postura personal, no la oficial. FRUS, 1933, Vol. IV,” p. 8.

esfuerzos de consolidación de un orden jurídico, que permitiera establecer límites a EE UU y garantizar que frente a cualquier amenaza interna o externa se privilegiaran los mecanismos multilaterales de respuesta. Acorde con esto, una de las iniciativas que se preparó fue el llamado Código de la Paz, un instrumento jurídico con el que se pretendía conciliar los diferentes tratados existentes para mediación de conflictos en el continente. El proyecto incluía, además, la instauración de una Corte Interamericana de Justicia (CIJ), independiente de La Haya.

En segundo, aprovechando el resquicio dejado por Puig y González Roa en marzo, México buscó modificar el programa de la Conferencia, particularmente al Capítulo IV, denominado “Problemas económicos y financieros”. La meta era incluir una serie de proyectos, agrupados en dos iniciativas centrales: una moratoria de entre 6 y 10 años para el pago de las deudas externas de los países americanos y la adopción de un sistema bimetalista común.⁵⁷³ Mientras que la discusión de las Resoluciones de Río era inaplazable, la SRE tuvo que realizar una campaña previa para promover su temario económico. El Consejo Directivo de la UP se encontraba en receso y, por tanto, la única vía para introducir los cambios era que éstos fueran aprobados por dos terceras partes de las naciones representadas en Montevideo.

El cabildeo mexicano pretendía, asimismo, vencer las bajas expectativas que existían en varios países sobre el éxito del encuentro panamericano, así como los intentos de otros, como Argentina y Colombia, que deseaban posponer nuevamente la Conferencia.⁵⁷⁴ ¿Por qué el interés mexicano en estas propuestas en particular? ¿Qué recepción tuvieron las mismas? ¿Y cuál fue la estrategia seguida? A continuación presentamos un análisis de las tres iniciativas centrales diseñadas por la Cancillería: las dos de carácter económico y el Código de la Paz.

a) Deudas, banqueros y Cuba.

La moratoria del pago de las deudas externas fue, sin lugar a dudas, la más espectacular de las iniciativas. A diferencia de las potencias europeas, que en Londres solicitaron a EE UU una

⁵⁷³ Otra propuesta, sobre la que volveremos, era la creación de un Organismo de Cooperación Económica, que incluía un Banco. Sobre el tema MARICHAL, “Los antecedentes históricos”, pp. 7-8.

⁵⁷⁴ Colombia temía que la Conferencia pudiera afectar el trabajo de los mediadores en el conflicto de Leticia. Por su parte, Argentina se encontraba negociando una serie de acuerdos económicos con Londres y veía con recelo la celebración del encuentro, precisamente por el protagonismo de Washington. NARA, RG 43, Entry 203, Caja 1, “Memorandum of a telephone conversation between señor Dr. Don Fabio Lozano, colombian minister, and Mr. Jefferson Caffery, assistant Secretary of State”. 11 de octubre de 1933 y Entry 212, Caja 3, “Strictly Confidential Memorandum. Brief indication of the attitude of other delegations toward the United States”. Sobre las bajas expectativas: HULL, *The memoirs of Cordell Hull*, vol. 1, p. 317.

moratoria para la deuda intergubernamental -generada a raíz de la Guerra Mundial-, México proponía una suspensión temporal del pago de todas las “obligaciones exteriores con acreedores privados, comprendiendo en ellas los empréstitos de Estado contraídos en mercados extranjeros”.⁵⁷⁵ No es extraño que llamara la atención de los historiadores. King, a finales de la década de 1980, y Águila, a mediados de la de 1990, publicaron artículos en los que reparan sobre la “osadía” de la propuesta en el contexto de la Gran Depresión. Si bien, hay elementos que recuperamos de sus aportaciones, hay otros que no consideraron y que son relevantes.⁵⁷⁶ De entrada, el papel de la iniciativa dentro de la estrategia global desplegada por la Cancillería y las rondas de negociación previas a Montevideo. Como explicó Puig, el proyecto tenía como meta “incentivar” el respaldo latinoamericano hacia el resto de las posiciones de México y abrir espacios de negociación con EE UU.⁵⁷⁷

Las dificultades para cumplir el servicio de la deuda externa era un problema que afectaba a varias naciones. A consecuencia de los efectos devastadores de la crisis que estalló en 1929, entre 1931 y 1932 al menos once países se vieron obligados a suspender total o parcialmente el pago de sus obligaciones: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay, Uruguay, Costa Rica, Panamá y República Dominicana.⁵⁷⁸ La propuesta de una resolución conjunta de moratoria, sin intereses, resultaba atractiva, en tanto ofrecía la posibilidad de resistir en colectivo las presiones de los acreedores internacionales, buena parte de ellos banqueros y tenedores de bonos norteamericanos. De este modo, además, se forzaba al gobierno estadounidense a tomar una posición al respecto, lo que empataba con el segundo objetivo mexicano: abrir canales de negociación con su vecino, antes de la Conferencia.⁵⁷⁹

Con el fin de incrementar la presión sobre el Departamento de Estado y de buscar posibles aliados, Puig instruyó a los ministros desplegados por el continente publicitar la iniciativa. Tal como lo habían hecho antes Pani para la Conferencia de Santiago y Estrada para la de La Habana, el tema propuesto por México se presentó como una solución para enfrentar

⁵⁷⁵ *Memoria General y Actuación de la Delegación*, p. 17.

⁵⁷⁶ KING, “Propuesta mexicana de una moratoria”; AGUILA, “Revolución, diplomacia y crisis”. Ambos estudios se centran en la propuesta de moratoria, pero apenas dan una atención secundaria a una de sus previsiones centrales: la adopción de la Doctrina Drago, y por tanto el repudio a las intervenciones. Asimismo, los dos se enfocan en los debates suscitados durante la Conferencia y dejan en un segundo plano las rondas de negociación previa que sostuvieron México y EEUU.

⁵⁷⁷ AHSRE, LE-245, “Circunstancias políticas internacionales características del momento actual”, f. 383.

⁵⁷⁸ MARICHAL, *A century of debt crises*, pp. 212-213 y *La deuda externa*, pp. 188-189; KING, “Propuesta mexicana de una moratoria”, p. 500.

⁵⁷⁹ Coincidimos en este punto con Águila: “la verdadera intención mexicana en Montevideo no era otra que el acercamiento con los Estados Unidos para la mejor negociación bilateral de los asuntos económicos de ambos países”. AGUILA, “Revolución, diplomacia y crisis”, p. 109.

una problemática común, que padecían las naciones latinoamericanas. Es decir, la propaganda recalcó que la deuda externa no era un tema de exclusivo interés para el gobierno mexicano. Al igual que en las experiencias previas, la promoción no se limitó al cabildeo en los ministerios de relaciones, sino que buscó los reflectores de la prensa.

Dos ejemplos ofrecen un panorama de la estrategia mediática. A principios de septiembre, Puig brindó una entrevista a la agencia *United Press*, que abastecía de noticias a los principales diarios del hemisferio, en la que expuso a grandes rasgos la agenda que proponía México para modificar el programa de Montevideo.⁵⁸⁰ Por su parte, la *Associated Press*, la segunda agencia en importancia internacional, dio cobertura puntual a la gira literaria que realizaba Reyes por varias capitales sudamericanas, develando sus verdaderos motivos: construir alianzas hacia el encuentro panamericano. Los principales periódicos estadounidenses y latinoamericanos se vieron invadidos de notas y cables en los que se anunciaban las propuestas mexicanas, en pos de la “unidad continental”.⁵⁸¹

La estrategia tuvo efecto inmediato al otro lado de la frontera norte. La administración Roosevelt tomó muy en serio la iniciativa. Quería evitar, a toda costa, que fuera la mecha que encendiera el “polvorín” anti-estadounidense, como lo calificó Hull, que se construyó cinco años antes en La Habana.⁵⁸² El Departamento de Estado siguió a detalle los movimientos de las misiones mexicanas en América Latina y desplegó su propia estrategia de contención.⁵⁸³ Mostró en plena disposición a establecer canales de diálogo con su vecino, con el propósito específico de discutir las propuestas para modificar el programa de Montevideo. Desde mediados de septiembre comenzaron a producirse una serie de encuentros, estos sí al margen de la prensa, entre funcionarios de ambos países en Washington y Ciudad de México, que involucraron a los embajadores Daniels y González Roa; a los secretarios Hull y Puig, y al propio Roosevelt.⁵⁸⁴

⁵⁸⁰ *Memoria General y Actuación*, pp. 22-24 y 36-39.

⁵⁸¹ “Mexico seeks stronger ties in Pan America”, *The New York World*, 7 de septiembre de 1933; NARA, RG 43, Entry 212, Caja 3, De Gibson, embajador en Brasil, al Secretario de Estado, 29 de septiembre de 1933.

⁵⁸² En sus memorias Hull reconoce el peso que tenía el fantasma del fracaso de la Conferencia de La Habana sobre el gobierno norteamericano, y los esfuerzos por evitar una situación similar. De ahí que, bajo su cargo, el Departamento de Estado realizara fuertes esfuerzos por evitar situaciones conflictivas. “A powder magazine was built at Havana which could easily explode into numerous discordant factions among the twenty-one American Nations”. HULL, *The memoirs*, vol. 1, p. 308.

⁵⁸³ Sobre el seguimiento a las propuestas mexicanas. NARA, RG 43, Entry 202, Caja 1, “Confidential. Report on Mexican-Latin America relations to be used in connection with the Seventh Conference of American States”; Caja 3, “Strictly Confidential Memorandum” y “Mexico Survey”.

⁵⁸⁴ Puig buscó que estos encuentros pasaran desapercibidos para la prensa. Pretendía evitar que la propagación de la noticia de que los dos países norteamericanos estaban en rondas de negociación, pudiera afectar la posición de

¿Qué proponía en concreto la Cancillería y qué buscaba obtener en esas rondas de negociación? El proyecto de moratoria de deudas se basó principalmente en trabajos de Luis Sánchez Pontón, catedrático de la Facultad de Derecho, y de Eduardo Suárez, abogado consultor de la SRE y futuro secretario de Hacienda.⁵⁸⁵ Sin embargo, en la elaboración del mismo participaron activamente los diferentes miembros del comité convocado por Puig, el propio canciller e incluso Calles. Es decir, no se trató de un proyecto que fuera resultado exclusivamente de cuestiones técnicas, sino que tenía una fuerte orientación política. El punto central de la iniciativa era la moratoria para el pago de obligaciones por un periodo de 6 a 10 años, con el argumento de que era el tiempo que los países latinoamericanos requerían para estabilizar sus finanzas, pero contenía otras dos previsiones fundamentales: la adopción de la Doctrina Drago a nivel hemisférico y el “establecimiento de órganos jurídicos internacionales para gestionar arreglos sobre deudas sin intermedio de comités de banqueros”.⁵⁸⁶ Para comprender los alcances de la iniciativa y su vinculación con el resto de la agenda, es necesario realizar un análisis en dos niveles.

En primer lugar, la propuesta tenía relación directa con la propia situación de México. El país había suspendido pagos desde 1914, en plena Revolución; aunque durante la década de 1920 se llevaron a cabo varios procesos de negociación con los acreedores, los acuerdos logrados nunca fueron cumplidos a cabalidad, ante la poca capacidad de pago del gobierno mexicano. A comienzos de los años 1930, México finalmente había dado grandes pasos para estabilizar las finanzas públicas.⁵⁸⁷ Para dar constancia de solvencia y recuperar la confianza del exterior, el gobierno de Ortiz Rubio negoció la reestructuración de la deuda con el Comité Internacional de Banqueros (CIB), que representaba a los tenedores de bonos. El acuerdo, celebrado en 1930, fue conocido como Montes de Oca-Lamont, por haber sido firmado entre el secretario de Hacienda y el líder del CIB. Pese a los intentos en un primer momento de la administración de Ortiz Rubio por sacar adelante el convenio, éste no llegó a ser ratificado por el Congreso. Los efectos de la crisis económica internacional terminaron por imponerse sobre

México en Montevideo. AHSRE, LE-259, De Puig a Francisco Javier Gaxiola, secretario particular del presidente Rodríguez. Nueva York, s/f, f. 11.

⁵⁸⁵ Ambos acudieron a Montevideo como asesores. AC-T, PEC, Exp. 109, Inv. 4634, Legajo 5, “Memorándum de las acciones relacionadas con el Comité de Banqueros, que lleva a cabo Eduardo Suárez, Jefe del Departamento Consultivo de la SRE”; AHSRE, LE-234, “El problema de las deudas” por Luis Sánchez Pontón. Para un análisis sobre el estudio de Sánchez Pontón: KING, “Propuesta mexicana”, ff 503-508.

⁵⁸⁶ *Memoria General y actuación*, p. 18.

⁵⁸⁷ Sobre los procesos de negociación de los años 1920: ZEBADÚA, *Banqueros y revolucionarios*, p.p. 184-254. Sobre la asesoría del embajador norteamericano Morrow: COLLADO, *Dwight W. Morrow*, pp. 191-221.

los deseos de Montes de Oca y Ortiz Rubio.⁵⁸⁸ Salvo un pequeño depósito de 5 millones de dólares, no se cumplió con el esquema de pagos pactados, y el convenio fue desechado.⁵⁸⁹

Así, hacia 1933 México cumplía casi dos décadas sin cubrir de manera plena sus obligaciones. En septiembre de ese año, el presidente Rodríguez confirmaría que, dado el contexto internacional adverso, su gobierno no reanudaría a corto plazo los pagos externos, ya que la prioridad sería amortizar la deuda interna. En este sentido, el CIB era una amenaza latente. Encabezado por Thomas W. Lamont, socio de la firma J.P. Morgan, el CIB fungió durante buena parte de la década de 1920 como un grupo con importante nivel de influencia sobre la Casa Blanca y el Departamento de Estado. Para México fue un verdadero dolor de cabeza, que incluso llegó a poner en riesgo la frágil gobernabilidad.⁵⁹⁰ Ante esto, el comité convocado por la SRE buscó aprovechar la coyuntura para recortar los márgenes de maniobra de Lamont y compañía. Se quería generar condiciones favorables para la administración que entraría en funciones al año siguiente; esto en la lógica del proyecto de Plan Sexenal que impulsaba Calles.

En la iniciativa de moratoria se estableció, como adelantamos, que las negociaciones sobre deudas externas se realizaran entre tenedores de bonos y los gobiernos deudores por medio de órganos internacionales, sin la intervención de comités de banqueros. Si bien, la propuesta englobaba a todos los países del continente, de manera directa en la relación bilateral con EE UU la intención era obtener el respaldo de Roosevelt para sacar de escena al CIB. En la ronda de negociación, México expuso sus argumentos: los intermediarios perjudicaban tanto a deudores como a acreedores.

Podemos asegurar que pretenden obrar a menudo en una peligrosa forma dual: como agentes de los gobiernos de Latinoamérica, cuando tienen que defenderse de los tenedores de bonos y como pretendidos “trustes” de esos tenedores de bonos, cuando quieren defenderse u obtener más ventajas de los países que en mala hora les dieron su representación.⁵⁹¹

⁵⁸⁸ En un escrito confidencial de 1930, dirigido a Calles y a Portes Gil, Pani hizo un análisis muy crítico del acuerdo. Para Pani, en esos momentos embajador en España, la mejor opción que tenía en el país, ante la incertidumbre internacional, era aplazar indefinidamente el pago de las obligaciones financieras externas y canalizar ese dinero a garantizar la estabilidad interna. AC-T, PEC, Exp. 14, Inv. 1480, Leg.1, “Memorándum Confidencial sobre el convenio Montes de Oca-Lamont para la reanudación del Servicio de Deuda Exterior de México”, p. 20.

⁵⁸⁹ BAZANT, *Historia de la deuda*, pp. 214-217.

⁵⁹⁰ ZEBADÚA, *Banqueros y revolucionarios*, pp. 184-222; AGGARWAL, *Debt Games*, pp. 237-287.

⁵⁹¹ AHSRE, LE-231, “Memorándum para ampliar —en un terreno personal y no oficial— la plática de Puig, de esta mañana, con el señor embajador Daniels, a propósito de los temas relativos a ‘deudas’ y del que se refiere a ‘estabilización de la moneda por la adopción de un sistema monetario bimetalista común’”, México D.F, 14 de septiembre de 1933, f. 209.

La postura oficial norteamericana fue que no podía involucrarse de manera directa, en tanto se trataba de una cuestión entre acreedores particulares y gobiernos extranjeros. Sin embargo, en muchos sentidos, la administración Roosevelt compartía la posición mexicana y se mostró dispuesta a buscar alternativas. Las reformas con las que intentaba combatir la Gran Depresión chocaban con obstáculos similares. En una reunión que sostuvieron en Washington Puig y Hull, el segundo expuso que los mismos “banqueros poco escrúpulos”, que exigían condiciones de pago imposibles de cubrir a los latinoamericanos, defraudaron a los estadounidenses: “habían colocado en los Estados Unidos cerca de setenta mil millones de dólares en acciones sin valor que actualmente significaban una pérdida o una deuda para el pueblo”.⁵⁹² El secretario hacía eco, así, del desprestigio que arrastraban los grandes banqueros y que había motivado incluso que el Senado realizara una investigación respecto a sus prácticas turbias.⁵⁹³

De acuerdo con Hull, uno de los objetivos de administración demócrata era construir un marco regulatorio que evitara los abusos cometidos. La argumentación del secretario de Estado era una manifestación temprana de las coincidencias que se harían evidentes entre el *New Deal* y los proyectos de desarrollo nacionalista, impulsadas por diversos gobiernos reformistas en América Latina durante la década. El mayor punto de encuentro era la centralidad del Estado en la “gestión de los procesos económicos”.⁵⁹⁴

Dos días después de la reunión entre Puig y Hull, Roosevelt convocó a un grupo de expertos y funcionarios a las instalaciones del Departamento del Tesoro. El propósito era discutir la creación de un comité para la protección de los tenedores norteamericanos de bonos, libre de intermediarios.⁵⁹⁵ El resultado fue la instalación del *Foreign Bondholders Protective Council*.⁵⁹⁶ Para el gobierno mexicano era un gesto relevante. Si bien, era obvio que esta organización privilegiaría los intereses de los ciudadanos estadounidenses, era un duro revés para el CIG; confirmaba el distanciamiento de los banqueros con el nuevo huésped de la Casa

⁵⁹² AHSRE, LE- 259, “Resumen formulado por Luis Padilla N. de lo hablado entre el Secretario de Relaciones Exteriores Puig Casauranc y el Secretario de Estado Hull”. Washington, 18 de octubre de 1933, f. 57.

⁵⁹³ MARICHAL, *Historia de la deuda externa*, p. 240.

⁵⁹⁴ PETTINA, *Cuba y Estados Unidos* p. 42. Entre los avances para la consolidación del marco regulatorio Hull mencionó la “Securities Act”, promovida por Roosevelt en mayo.

⁵⁹⁵ La reunión entre Puig y Hull fue el 18 de octubre y el anuncio el 20. NARA, RG 43, Entry 203, Caja 3, Memorandum de William Philips, subsecretario de Estado, al Presidente de Estados Unidos. Washington, 4 de noviembre de 1933.

⁵⁹⁶ Los Reportes anuales del organismo pueden consultarse en línea: <http://collections.stanford.edu/cfb/bin/browse/field/list?field=titleBrowse>

Blanca. De acuerdo a reportes del Departamento de Estado, con la medida se esperaba que México moderara su postura rumbo a Montevideo.⁵⁹⁷

La propuesta de moratoria, no obstante, tenía una intencionalidad que iba más allá. Esto nos lleva al segundo nivel de análisis. Además de garantizar que el CIG no sería un factor de riesgo para el gobierno que tomaría posesión en 1934, la Cancillería buscaba que la administración Roosevelt materializara el repudio al intervencionismo, que sostenía en el discurso. La iniciativa de moratoria contemplaba explícitamente que los países americanos adoptaran la Doctrina Drago, es decir, que ningún gobierno americano podría emplear la fuerza sobre otro para hacerlo cumplir con obligaciones financieras.⁵⁹⁸ Era un viejo tema del panamericanismo, cuya discusión se había pospuesto desde la III Conferencia Internacional Americana de 1906, pero ahora volvía con renovados bríos: se pretendía allanar el camino para que en Montevideo tuvieran éxito las Resoluciones de la Reunión de Jurisconsultos de Río de Janeiro de 1927 y particularmente el *Convenio de Obligaciones y Derechos de los Estados*, que establecía el rechazo absoluto a las intervenciones. Es decir, era una medida de doble presión para consolidar la construcción del orden jurídico interamericano, que había impulsado con particular empeño Estrada.

La insistencia en promover la adopción de la Doctrina Drago respondía, además, a necesidades geoestratégicas concretas de México: el deseo por establecer un nuevo equilibrio en su tradicional zona de interés, Centroamérica y el Caribe. Para lograrlo se buscaba cerrar todas las puertas que legitimaran cualquier intento de intervención norteamericana y romper la inercia que tenía sometidos a varios países a políticas de dominio cuasi-imperial, privados de soberanía financiera. Nicaragua, Honduras y Haití no llevaron a cabo suspensión de pagos de la deuda, toda vez que, como explica Marichal, los bancos estadounidenses “recaudaban sistemáticamente un porcentaje de los derechos arancelarios y enviaban estas sumas a los acreedores”.⁵⁹⁹

La inclusión del punto sobre la Doctrina Drago era, en este sentido, una suerte de Caballo de Troya. La mayoría de las naciones que enfrentaban problemas severos para cumplir

⁵⁹⁷ Hull informó confidencialmente a Puig sobre los planes respecto al Comité en el encuentro que sostuvieron en octubre. AHSRE, LE-259, De Puig al Presidente Rodríguez, Montevideo, 11 de diciembre de 1933, f. 66. Sobre las expectativas estadounidenses: NARA, RG 43, Entry 212, Caja 3, “Strictly Confidential Memorandum. Brief indication of the attitude of other delegations toward the United States”, s/f, p. 26.

⁵⁹⁸ Pese a que la adopción de la Doctrina Drago era el primer punto de la propuesta de México en el tema de Deudas, ni King ni Águila le dieron mayor importancia. La omisión es sumamente relevante, ya que sustrae la iniciativa del contexto en el que fue emitida. Véase: *Memoria General y Actuación*, p. 17.

⁵⁹⁹ MARICHAL, *Historia de la deuda*, p. 239.

con sus obligaciones financieras -Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú- se encontraban fuera del radio en el que EE UU había realizado incursiones militares durante el siglo XX. A inicios de la década de 1930, la posibilidad de una intervención armada en Sudamérica para exigir el pago de deudas era prácticamente imposible. Sin embargo, de apoyar la iniciativa mexicana, tal como fue planteada, los países de América del Sur estarían repudiando, mediante un tratado interamericano, que EE UU u otra potencia emplearan el argumento, como pretexto para incursionar en otras latitudes del continente. Era una forma de involucrar a las naciones sudamericanas en las problemáticas históricas de los países al norte del canal de Panamá.

El comité comisionado por Puig redactó el proyecto con los ojos puestos en una situación de desenlace inminente. México pretendía asegurar que el gobierno de Roosevelt se mantuviera firme en su discurso de la Buena Vecindad y no irrumpiera militarmente en el proceso revolucionario que vivía Cuba. De este modo, buscó aprovechar la coyuntura para que se dieran pasos concretos hacia la derogación de la Enmienda Platt, que legitimaba las intervenciones norteamericanas en la isla. En agosto de 1933, Gerardo Machado se vio forzado a dimitir, a consecuencia de la ingobernabilidad que generó el estancamiento de la economía azucarera, principal sostén de la isla, y de una fuerte movilización popular, a la que intentó reprimir violentamente con poco éxito. La administración interina que lo sustituyó, dirigida por Carlos Manuel de Céspedes y Quesada, apenas pudo sostenerse unas semanas. La alianza entre un levantamiento militar encabezado por Fulgencio Batista y grupos de estudiantes nacionalistas impulsó el ascenso de un gobierno revolucionario, presidido por el catedrático universitario Ramón Grau San Martín. Una intervención armada de EEUU, con el pretexto de garantizar el orden y proteger los intereses norteamericanos en la isla, era una posibilidad latente.⁶⁰⁰

México siguió muy de cerca la situación cubana, que ocurría literalmente a sus puertas. El cambio de régimen significaba una oportunidad para un nuevo entendimiento con la isla, relevante por la vecindad, por el rol que Cuba desempeñaba frente a EE UU y también, aunque en menor medida, por un interés económico: Cuba se encontraba dentro de los diez principales destinos de las exportaciones mexicanas. Aunque el intercambio comercial de México con la isla era pequeño respecto al que se tenía con EE UU o Europa, el valor de las

⁶⁰⁰ Además de la inestabilidad política, la isla se encontraba en bancarrota. PETTINA, *Cuba y Estados Unidos*, pp. 43-45.

exportaciones a Cuba era el doble que el de toda Centroamérica.⁶⁰¹

Las tensiones entre los presidentes del Maximato y Machado, que se evidenciaron en la Conferencia de La Habana de 1928, habían escalado durante los últimos años y llegaron a su punto de ebullición en los primeros meses de 1933. Una resolución judicial confirmó que el asesinato del activista cubano Juan Antonio Mella, ocurrido en Ciudad de México en 1929, fue perpetrado por sicarios contratados por el régimen de Machado.⁶⁰² En línea con la Doctrina Estrada, México no rompió relaciones al conocerse la resolución judicial que implicaba una violación a la soberanía, pero sí retiró, a finales de abril de 1933 a su embajador en la isla, Adolfo Cienfuegos. Era una clara manifestación de repudio hacia Machado. Al frente de la representación quedó como encargado de negocios Octavio Reyes Spíndola, un diplomático de carrera que ingresó al servicio exterior a principios de la década de 1920 y que era, además de cuñado, hombre de toda la confianza de Puig.⁶⁰³ De este modo, la gestión de la crisis en la isla quedó bajo la conducción directa del propio secretario, quien por esos días diseñaba el plan hacia Montevideo.

La confrontación con México se dio casi al mismo tiempo en que la relación de Cuba con EE UU entró en un momento crítico. A comienzos de mayo arribó a la isla Benjamin Sumner Welles como embajador extraordinario. Su misión era construir una salida a la profunda crisis política. Como señala Pettina, sus instrucciones fueron tres muy precisas: a) debía promover la negociación entre la oposición y Machado para que se lograra la celebración de elecciones limpias a la brevedad; b) se le autorizaba a sugerir la disponibilidad de EE UU para firmar un tratado comercial con la isla y c) en el desempeño de sus labores debía seguir “...la así ‘llamada interpretación Root’ de la Enmienda Platt, una cláusula que limitaba la misión diplomática norteamericana y excluía cualquier forma de intervención militar”.⁶⁰⁴ Era una escapatoria hasta cierto punto decorosa para Machado, que cinco años antes modificó la Constitución para perpetuarse en el poder sin pasar por las urnas y que ahora estaba cercado

⁶⁰¹ ZULETA, “Alfonso Reyes y las relaciones”, p. 900, cuadro 6.

⁶⁰² Como sucedió con otros contingentes de exiliados latinoamericanos, durante el segundo lustro de década de 1920 la capital mexicana se convirtió en un importante centro de refugio para la oposición cubana. Entre los disidentes había destacado Mella, que fundó la Asociación de Nuevos Emigrados Revolucionarios Cubanos (ANERC). Aunque en algunos textos se insinuó que el homicidio fue perpetrado por agentes estalinistas, siguiendo órdenes de Moscú, las investigaciones más recientes confirman que fueron sicarios contratados por el gobierno cubano. Sobre los debates y los vínculos internacionales de Mella: GOEBEL, *Anti-imperial metrópolis*, pp. 134-135; ROJAS, “México y las dictaduras caribeñas”, pp. 124-126; RIVERA, *Militantes radicales*, pp. 359-361.

⁶⁰³ Reyes Spíndola ingresó en 1921 a la SRE y se desempeñó en las legaciones de Londres, Roma, Madrid, Río de Janeiro y Guatemala. NARA, 712.37, RRLC, De Daniels al Secretario de Estado, “Relations between Mexico and Cuba”, México D.F., 8 de mayo de 1933.

⁶⁰⁴ PETINNA, *Cuba y Estados Unidos*, p.37.

por el deterioro de la economía y las movilizaciones en su contra. Aunque intentó resistirse, el dictador terminó renunciando.

Lo que no estaba en el guion fue la rapidez con la que se desmoronó el gobierno interino de Céspedes, que debía permanecer en el cargo hasta que se llevara a cabo el proceso electoral en febrero del año siguiente. El alzamiento militar, su alianza con los movimientos estudiantiles, y la agilidad con la que se hicieron del poder prendieron todas las alertas. El 4 de septiembre ya habían formado un nuevo gobierno. La cúpula de la administración Roosevelt se polarizó en dos extremos. Por un lado estaba Welles, que pedía una intervención militar exprés para restaurar a Céspedes. Por el otro Hull, que se mantenía firme en la posición de no realizar un desembarco en la isla; desde su visión serían muchos los costos políticos para EE UU y no ofrecía una salida definitiva al problema: “if we have to go in there again, we will never be able to come out and we will have on our hands the trouble of thirty years”.⁶⁰⁵ Las divergencias eran resultado de la rivalidad entre ambos personajes y que perduraría buena parte del gobierno de Roosevelt, pero reflejaban, también, las tensiones al interior del gabinete norteamericano sobre los alcances reales de la política de la Buena Vecindad, más allá del oropel de los discursos.⁶⁰⁶

En medio de la confusión por lo intempestivo de los acontecimientos y ante la polarización en Washington, la Cancillería mexicana desplegó una estrategia propia, vinculada estrechamente a la que seguía rumbo a Montevideo. Temeroso de que el criterio de Welles terminara por imponerse, a comienzos de septiembre Puig propuso que un comité formado por Argentina, Brasil, Chile, Perú y México (ABCPM) mediara entre las partes en conflicto. Evidentemente, la selección obedecía una consideración realista: eran las naciones latinoamericanas con mayor peso político y económico, sin embargo la exclusión de Centroamérica fue completamente intencional y estratégica. México buscaba contrapesos allende la región geográfica inmediata, toda vez que los países de América Central, de entrada, estaban atados de manos para actuar como intermediarios.

De acuerdo a los tratados generados en la Conferencia Centroamericana de

⁶⁰⁵ FRUS, 1933, p.389.

⁶⁰⁶ La rivalidad entre ambos personajes ha sido desmenuzada por la historiografía norteamericana. Los dos habían competido originalmente por el cargo de Secretario de Estado, que recayó en Hull. No obstante, Welles formó parte de la plantilla del Departamento ocupando diversos cargos, hasta que en 1937 fue nombrado Subsecretario. Como explicamos antes, Welles participó activamente en los intentos de la administración de Charles Evans Hughes por concluir las intervenciones en Centroamérica y el Caribe a principios de la década de 1920. GELLMAN, *Good Neighbor Diplomacy*, pp. 4-5.

Washington, celebrada entre finales de 1922 y principios de 1923, las cinco naciones de la zona –Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica- se habían comprometido, junto con EE UU, a no reconocer a los regímenes que llegaran al poder mediante una revolución o un golpe de Estado. Esto implicaba el rechazo a priori del gobierno que ya encabezaba Grau San Martín. Una situación similar se vivía en la propia región, en donde el régimen de Maximiliano Hernández en El Salvador, que ascendió al poder en 1931 tras un golpe de Estado, permanecía aislado, ya que ni sus vecinos ni los estadounidenses lo reconocían.⁶⁰⁷

En el caso cubano, Honduras y Guatemala manifestaron inmediatamente su respaldo a una eventual intervención norteamericana. Incluso, el régimen guatemalteco de Ubico llegó a señalar que el desembarco de los *marines* era “urgente”, ante las “tendencias comunistas” de la movilización que depuso a Céspedes. El guatemalteco advertía, así, de una supuesta intromisión de Moscú que podría extenderse por el continente.⁶⁰⁸ Esta última acusación, que remitía a las problemáticas que padeció México en la década de 1920, fue combatida directamente por Puig, que la tildó de falacia.⁶⁰⁹ La controversia era una réplica, además, de las tensiones que mantenía México con su vecino centroamericano. El dictador guatemalteco veía con recelo a los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana.

Ante este panorama adverso, no es extraño que la Cancillería apostara por mirar al sur. El sondeo para conformar el ABCPM se realizó de manera simultánea a las gestiones que efectuaban los ministros mexicanos, encabezados por Reyes, para concretar el respaldo a los cambios al programa de Montevideo. Tanto la iniciativa de mediación, como la expectación generada por la propuesta de moratoria de deudas, hicieron evidente para el Departamento de Estado que una eventual intervención armada en Cuba chocaría con una vigorosa oposición de México, que tendría repercusión en la Conferencia Panamericana. Como advirtió el embajador Daniels a Hull: “They are very tense down here. They feel that if we intervene it will destroy the Montevideo Conference”.⁶¹⁰

⁶⁰⁷ A petición de El Salvador, a mediados de 1933 México sondeó ante Washington la posibilidad de que se otorgara el reconocimiento, pero no tuvo éxito. FRUS, 1933, p. 670.

⁶⁰⁸ FRUS, 1933, vol. 5, pp. 393-394.

⁶⁰⁹ Puig se comunicó con Hull para expresarle su preocupación por la propagación de este tipo de rumores. Incluso, adjuntó información sobre la trayectoria de los miembros del gabinete de Grau, en la que recalca que eran profesionistas e intelectuales que se habían destacado como opositores a Machado, pero que ninguno era comunista. FRUS, 1933, vol. 5, pp. 394-395. El propio Daniels consideraba que los reportes de la influencia comunista en Cuba eran exagerados. FRUS, 1933, vol. 5, p. 414.

⁶¹⁰ FRUS, 1933, vol. 5, p. 412.

Aunque la mediación del ABCPM se vio frustrada por el rechazo de Argentina a que se conformara el bloque, la actividad de la SRE no solo no cesó, sino que se intensificó.⁶¹¹ México dio pasos para respaldar a Grau y garantizar la no intervención armada en la isla. Mientras la administración Roosevelt seguía debatiendo el camino a seguir, el entendimiento entre Reyes Spíndola, Batista y Grau tuvo un resultado inmediato: la conmemoración de la independencia mexicana, el 16 de septiembre, se convirtió en el primer acto oficial del nuevo gobierno de la isla, en el que participaron representantes extranjeros. Sin hacer una declaración al respecto, acorde a la Doctrina Estrada, México otorgó el reconocimiento implícito. Durante los siguientes meses se estrecharon lazos con el nuevo gobierno cubano. El propio Batista llegó a declarar que el “espíritu” de la Revolución Mexicana inspiraba a los cubanos, y se confesó admirador de Calles.⁶¹²

A principios de octubre, el gobierno mexicano, apoyado informalmente por Perú y Ecuador, envió un memorándum confidencial a la Casa Blanca. El documento, firmado por Puig, implícitamente involucraba la cuestión de Cuba y explícitamente al temario de la Conferencia Panamericana.⁶¹³ Tras argumentar la necesidad de fortalecer las relaciones interamericanas y subrayar las bondades del giro que buscaba imprimir la política de la Buena Vecindad, Puig planteó una propuesta que causó fuerte impacto en Washington, que en Montevideo el propio EE UU presentara una iniciativa para que la Doctrina Monroe fuera adoptada por todos los países americanos, de acuerdo al sentido original en que fue enunciada en 1823. Es decir, que las naciones del hemisferio se comprometieran a la defensa conjunta ante amenazas extra-continetales.

No era una idea nueva. Como expusimos en los capítulos anteriores, el presidente uruguayo Baltasar Brum propuso en la Conferencia de Santiago la “panamericanización” de la Doctrina Monroe. El propio gobierno de Porfirio Díaz hizo un pronunciamiento en cierto modo parecido en 1895, de cara al conflicto por la Guyana entre Gran Bretaña y Venezuela, cuando señaló que los países americanos deberían adquirir los mismos compromisos y responsabilidades en cuestiones que afectaran al continente. La novedad radicó en que el

⁶¹¹ Chile había aceptado la iniciativa mexicana y Brasil aún dudaba, cuando Argentina dio a conocer su decisión. Sobre la posición de Perú no encontramos información FRUS, 1933, vol. 5, p. 420.

⁶¹² NARA, RRLC, 712. 37/6. De Daniels al Secretario de Estado, México, 23 de noviembre de 1933.

⁶¹³ En sus memorias Puig reconoce que en la elaboración del documento participaron los ministros de ambos países en México. No obstante, fue el gobierno mexicano el que asumió la responsabilidad del memorándum, que además solo contenía la firma de Puig. De cualquier modo era reflejo de los acercamientos con las dos naciones. El propio Ecuador presentó a EE UU una resolución de su Congreso en la que le pedían que no interviniera en Cuba. FRUS, 1933, vol. 5, p. 507.

proyecto no se limitaba al compromiso a la defensa conjunta, sino que contemplaba el rechazo explícito a toda forma de intervención. México quería que el repudio al Corolario Roosevelt se convirtiera en un tratado panamericano.

La relación con el caso cubano era evidente. El memorándum llegó a Washington cuando la posición a seguir respecto al gobierno de Grau seguía sin ser completamente clara y con el ruido de fondo por la propuesta de moratoria de deudas. Aunque Roosevelt y Hull habían expresado que no habría intervención, tampoco reconocían a Grau, que daba tumbos para consolidar su gobierno. De manera textual, México pretendía que en Montevideo las naciones americanas proclamaran, a petición de EE UU: "...la inviolabilidad del principio de autonomía nacional, subordinándolo sólo al de arbitraje obligatorio que establecen para solucionar sus diferencias y proscriben en absoluto toda intromisión en ellas..."⁶¹⁴

De este modo, México lanzaba todas sus baterías para evitar que, fuera cual fuera el desenlace de la crisis cubana, la intervención fuera descartada. Pero, más allá de las necesidades del momento, ¿buscaba una confrontación abierta con EE UU? Hay que resaltar que, aunque sería después filtrado a varias cancillerías latinoamericanas, el memorándum fue enviado directamente y de manera confidencial a la Casa Blanca. México insistía en que fuera el propio coloso del Norte el que propusiera "panamericanizar" la Doctrina Monroe. De este modo, reconocía que se trataba de una política nacional estadounidense, por lo que solamente el gobierno de ese país podía modificarla. La actitud era completamente distinta, por ejemplo, a la asumida al ingresar a la SDN, en donde México repudió el controvertido artículo 21. En su argumentación, el canciller mexicano señaló dos puntos relevantes a favor de la "panamericanización: beneficiaría la cooperación económica y garantizaría la seguridad colectiva. La distancia que existía con los objetivos de la propia política de la Buena Vecindad era corta.

No resulta extraño que, en las consultas que realizó el Departamento de Estado a diversas instituciones para definir las directrices de la delegación que participaría en Montevideo, hubiera propuestas similares a la mexicana. Por ejemplo, en sus recomendaciones The Committee on Latin American Policy (CLAP) destacó la necesidad de que todos los países americanos adoptaran, mediante un tratado, los principios de la Doctrina Monroe, con el fin de hacer frente común a inminentes amenazas extra-continetales. Para el CLAP, un

⁶¹⁴ PUIG, *Galatea Rebelde*, inserción no. 3, p. 529. Labardini hace mención de este documento, pero lo considera un borrador. En realidad llegó a la Casa Blanca. LABARDINI, "La posición oficial".

“think tank” patrocinado por la Foreign Policy Association, The World Peace Foundation y la influyente Fletcher School of Law and Diplomacy, EE UU debía hacer manifiesto, además, que ni él ni ningún otro estado podría emplear la fuerza militar para coleccionar deudas dentro del continente americano.⁶¹⁵

Más allá de la cuestión inmediata de Cuba, tanto la iniciativa de moratoria de deudas, como el memorándum de la Doctrina Monroe, eran dos caras de una misma moneda: México quería presionar con todos los medios posibles para que en Montevideo fueran aprobadas las Resoluciones de la Comisión de Jurisconsultos de Río de Janeiro. Se trataba de un paso esencial hacia la construcción de un orden jurídico interamericano, en cuanto implicaba la adopción de principios de derecho internacional reconocidos por todos los países del continente. ¿Estaba dispuesto EE UU a aceptar el cambio? ¿Cuáles eran los límites reales de la Buena Vecindad? ¿Efectivamente habría un giro radical en la manera en que el coloso del Norte se conducía en las relaciones con los vecinos del sur o el vuelco quedaría entrampado en el discurso, como ocurrió en el gobierno de Hoover? Esas eran las interrogantes cuya respuesta México esperaba encontrar en Montevideo

b) Plata

La iniciativa para la creación de un sistema monetario bimetalista común americano, tenía por objetivo esencial continuar los esfuerzos en favor de la revalorización de la plata. Para México se trataba de un tema de relevancia, en tanto el mineral era uno de los principales productos de exportación y una importante fuente de ingresos para la hacienda pública. El panorama que habían dejado los años previos, agudizado por los efectos de la crisis de 1929, era desolador. Mientras que en el trienio 1927-1929 la onza Troy de plata se cotizó en el mercado de Nueva York en promedio a 56 centavos de dólar, hacia 1932 su precio no superaba los 28 centavos, es decir, menos de la mitad. La valoración de 69 centavos que alcanzó en 1925 era poco menos que un espectro.⁶¹⁶

El acuerdo internacional entre tenedores y productores del metal blanco, firmado en Londres en julio de 1933, alentó el optimismo en torno un nuevo periodo de estabilidad y un alza paulatina en la cotización. Dado que el país era el principal productor a nivel mundial, para el gobierno mexicano las expectativas positivas se multiplicaban si el renovado interés

⁶¹⁵ NARA, RG 43, Entry 208, Caja 1, “Recommendations as to the Pan-American Conference at Montevideo by the Committee on Latin American Policy”.

⁶¹⁶ SALINAS, “El mercado de la plata”, p. 625.

por la plata implicaba su rehabilitación como moneda, para ser usada junto con el oro. De ahí que Calles fuera un entusiasta promotor del bimetalismo como una vía para atacar los efectos de la crisis de 1929 a nivel global:

...los beneficios que en mi concepto la rehabilitación de la plata como moneda traerá al mundo: aumento de los precios de las mercancías al aumentar la moneda en circulación, incrementándose la producción en paralelismo con el aumento de la moneda. Rehabilitación de la economía de los pueblos orientales, por el crecimiento del poder adquisitivo, restaurando el comercio con dichos pueblos y poniéndolos en condiciones de mejorar entre ellos el 'standar de vida' por elevación de los salarios de los trabajadores, despertando en éstos mayores necesidades, convirtiéndolos, en una palabra, en mayores consumidores.⁶¹⁷

Rumbo a Montevideo el ambiente parecía propicio para discutir la opción bimetalista. Al finalizar 1933 habrían abandonado el patrón oro 15 de las 20 repúblicas latinoamericanas, mientras que los estadounidenses se enfilaban en esa misma dirección.⁶¹⁸ En el cónclave en la capital uruguaya participarían tres de los principales productores de metal blanco en el mundo: México, Perú y EE UU, que además habían firmado junto con otro país americano, Canadá, el acuerdo londinense.⁶¹⁹ Tan solo México era responsable del 42 % de la producción global de plata.⁶²⁰

El comité convocado por Puig trabajó arduamente al respecto. Si bien, el programa original de la Conferencia panamericana contemplaba para su discusión el tópico “Estabilización de la Moneda”, México propuso un temario completamente nuevo. Como coordinador del diseño de la propuesta fue nombrado Daniel Cosío Villegas, consultor técnico de la Secretaría de Economía. Cosío definió 8 cuestiones a debatir por las naciones americanas en el rubro de moneda y crédito. De manera conjunta con la iniciativa de moratoria, el temario fue promovido afanosamente por los ministros mexicanos en el continente.⁶²¹ El tópico “estrella” fue la adopción de un sistema bimetalista común.

⁶¹⁷ CALLES, *La rehabilitación de la plata*, p.13.

⁶¹⁸ MARICHAL, *Las grandes crisis*, p. 119.

⁶¹⁹ En las rondas de negociación previas a Londres participaron también representantes de Canadá en las reuniones entre estadounidenses y mexicanos. El acuerdo buscó elevar el precio mediante el retiro de 35 millones de onza de plata en el periodo 1934-1937. RIGUZZI, *¿Reciprocidad imposible?*, p. 234, n. 15; AHSRE, LE-245, De González Roa a Puig, Washington, 19 de mayo de 1933.

⁶²⁰ SALINAS, “El mercado de la plata”, p. 619.

⁶²¹ Destacó la labor de Reyes en el Cono Sur. AHSRE, LE-246, De Reyes a SRE. Buenos Aires, 12 de agosto de 1933 y Santiago de Chile, 1 de septiembre de 1933, ff. 52-53 y 109-110.

Tabla 3.3 Temario propuesto por México para modificar el apartado de Moneda y Crédito.	
a) Estabilización de la moneda por adopción de un sistema monetario bimetalista común	j) Mecanismos interamericano para el pago de pagos. Incluir a la plata como medio parcial de pago bajo el control del BCC
b) Conveniencia de tomar el nivel interno de los precios como base de la política monetaria	g) Control del mercado de divisas
c) Uniformación de principios sobre estructura y funcionamiento de los Bancos Centrales	h) Uniformación del mecanismo y de los medios los medios de crédito
d) Crear un Banco Central Continental (BCC) para evitar movimientos inútiles de metálico y asistir a los Bancos Centrales nacionales.	i) Organización de un mercado americano de valores.
e) Aún sin unificación de sistemas monetarios, inclusión de la plata en las reservas y uso de este metal en acuñación de moneda	

Fuente: *Memoria general y actuación de la Delegación de México*, México, SRE, 1934, pp. 18-19.

Con el propósito de preparar el debate, la Cancillería acompañó el temario con cinco estudios. El primero era una disertación sobre bimetalismo, elaborada por Joaquín Casasús y que fue presentada en la Conferencia Internacional Monetaria de Bruselas en 1892. En palabras de Cosío, el objetivo de su difusión fue resaltar las similitudes entre la crisis de fin de siglo y la de inicios de los años 1930. Otros tres trabajos, escritos por José Luis Requema, Manuel J. Zevada y Constantino Pérez Duarte, a petición expresa del gobierno mexicano, ofrecían planes concretos para la creación del sistema monetario panamericano. La intención era que estos trabajos, junto con otros que pudieran presentar el resto de delegaciones, permitieran definir un proyecto conjunto. El quinto texto fue preparado por Cosío y proponía la instalación de un organismo económico financiero panamericano.⁶²²

Más allá del momento de transición que experimentaban los distintos países del continente, con el abandono del patrón oro ¿existían condiciones concretas para que en Montevideo se pudiera dar un paso decisivo para implementar en el hemisferio un sistema bimetalista común? La iniciativa generó polémica al interior del propio gabinete. El principal opositor fue ni más ni menos que el encargado de definir la política monetaria del país, el secretario de hacienda Alberto J. Pani. Como lo platicó directamente con representantes del Departamento de Estado, a días de que se consumara el fracaso de la Conferencia de Londres,

⁶²² COSÍO, *Aspectos concretos*, pp. 25-44

para Pani el punto central en materia económica que debía tratarse en la capital uruguaya era la cooperación entre los bancos centrales.⁶²³

A su regreso a México, Puig le presentó el temario preliminar preparado por el comité convocado por la SRE durante su ausencia. Pani tomó con reservas desde un inicio la iniciativa monetaria, aunque no logró combatirla abiertamente y evitar que fuera presentada en Montevideo, como era su deseo.⁶²⁴ A finales de septiembre fue forzado a renunciar por el presidente Rodríguez.⁶²⁵ Fue relevado en la SH por Calles, que ocupó la cartera los meses restantes de 1933. El “Jefe Máximo” no solo era un ferviente promotor del bimetalismo, sino que además respaldaba plenamente el temario propuesto por Cosío Villegas, de ahí que no hubiera mayores obstáculos para promoverlo hacia Montevideo⁶²⁶. Aun así, vale la pena considerar los argumentos de Pani.

La postura del exsecretario era tajante: cualquier proyecto de unificación monetaria continental debía ser descartado. La razón principal eran las divergencias enormes en las condiciones económicas de los países americanos. Mientras, por ejemplo, EE UU tenía un nivel de desarrollo industrial alto, en varios países de América Latina la principal actividad era la agricultura de subsistencia. Para Pani la cooperación internacional era indispensable para sortear la Gran Depresión, por eso su insistencia en la coordinación entre Bancos Centrales, pero, en su opinión, cada país debía desarrollar su propia política monetaria, acorde a sus propias características y necesidades. La creación de un sistema común, que funcionara correctamente, era una quimera: “un sistema monetario nacional, en efecto, es el producto de factores que no son ni pueden ser idénticos en todos los países americanos. Ni siquiera en solo dos de ellos es posible encontrar esa identidad”.⁶²⁷

⁶²³ Pani expuso la idea de la cooperación entre Bancos Centrales ante el Departamento de Estado, pero aclaró que esa no era la posición oficial de México, sino su postura personal. FRUS, 1933, Vol. IV, p. 8.

⁶²⁴ Aunque sus críticas se centraron en el tema monetario, Pani tampoco se mostró entusiasta con la iniciativa de deuda. AHSRE, LE-246, De Puig a González Roa. México, 13 de septiembre de 1933, ff. 201-205. NARA, RG 43, Entry 212, Caja 3, De Daniels al Secretario de Estado. México, 3 de septiembre de 1933.

⁶²⁵ Relata en sus memorias que en el momento en el que se le pidió su renuncia terminaba de redactar un escrito exponiendo sus argumentos en contra de la iniciativa monetaria. La salida de Pani fue consecuencia de las tensiones en el gabinete y del distanciamiento con Rodríguez. Durante el verano de 1933 fueron constantes los ataques personales y contra su gestión. Por ejemplo, el agregado militar en la embajada en Washington fue removido al descubrirse que era el promotor de un panfleto en el que se mofaba de Pani. “Aguilar Recall Reported”, *The New York World*, 7 de septiembre de 1933. PEC, Exp. 45, Inv. 4322, leg. 6, Personal. De Pani al Presidente de la República. México, 28 de septiembre de 1933.

⁶²⁶ Calles influyó para que Pérez Duarte, autor de varios estudios sobre bimetalismo, formara parte de las delegaciones a Londres y a Montevideo. AC-T, PEC, Exp. 84. Inv. 4427, Constantino Pérez Duarte.

⁶²⁷ PANI, *Mi Contribución*, p. 374. Los argumentos los retomamos de una carta que reproduce en sus memorias y que no llegó a enviar a Puig, como era su propósito. No obstante, parece coincidir con las razones que le expuso oralmente a Puig. A principios de 1934, tras la Conferencia, Cosío Villegas publicó un libro en el que explicaba la

Además de reprochar la “ignorancia” de los especialistas que diseñaron la iniciativa, Pani reparó en un punto esencial: la unificación monetaria continental beneficiaría al coloso del Norte. El principal riesgo era que, dado su poderío económico y político, EE UU podría imponer las condiciones del sistema unilateralmente de acuerdo a sus intereses, ante la ausencia de contrapesos sólidos. La postura de Pani seguía el criterio establecido en 1931 en la IV Conferencia Comercial Panamericana, cuando México se opuso al proyecto de adopción de una moneda común en el hemisferio. La crítica de Pani era contundente: “¿la unificación monetaria continental impuesta no asumiría, al menos, la apariencia –si no la realidad- de una expansión imperialista de Estados Unidos sobre la América, de importancia tal, que ni Inglaterra ni Francia han podido lograrla sobre sus colonias?”.⁶²⁸ Así, para Pani la propuesta tenía posibilidades mínimas de concretarse, pero de hacerlo podía incluso significar un riesgo para la soberanía económica de México.

¿Realmente deseaban Puig y compañía promover un proyecto que a la larga podría terminar afectado al país y subordinándolo a los designios de Washington? A contraposición de la lectura de Pani, la propuesta diseñada por la Cancillería apostaba más por el pragmatismo que por un idealismo ingenuo. En un texto que respondía a las críticas de Pani, aunque sin referirse directamente a él, Cosío Villegas explicó la posición. El éxito del proyecto no era que en Montevideo se aprobara la adopción como tal de un sistema monetario común, sino que triunfara la “idea de la necesidad de revalorizar la plata y estabilizar su precio por el camino de la utilización conjunta de ella y el oro...”⁶²⁹

En este sentido, la clave del temario no residía en el punto *a*, sino en el *e*: “aún sin unificación de sistemas monetarios, inclusión de la plata en las reservas y uso de este metal en acuñación de moneda” (Cuadro 3.3). Cosío expuso que estaban plenamente conscientes de la dificultad de materializar la iniciativa, tanto por la resistencia de la heterodoxia de la teoría económica vigente, como por la divergencia de las condiciones financieras de los países americanos. Así, el propósito de fondo era que cada gobierno retomara el empleo de metal blanco, pero de acuerdo a sus propias circunstancias. Entonces ¿para qué insistir en la necesidad de discutir la adopción de un sistema monetario bimetalista común? Con la iniciativa la Cancillería perseguía cuatro objetivos.

posición mexicana y que, sin mencionarlo directamente, respondía a las críticas de Pani. COSIO, *Aspectos concretos del problema de la moneda en Montevideo*.

⁶²⁸ PANI, *Mi contribución*, p. 376.

⁶²⁹ COSIO, *Aspectos Concretos*, p. 13

En primer lugar incidir en los debates internos de EE UU respecto a la rehabilitación del metal blanco. La propuesta de la creación de un sistema monetario bimetalista común confirmó la alianza de México con importantes actores políticos estadounidenses: los representantes de los estados productores de plata, el llamado *Silver Bloc*. Durante la Conferencia de Londres, como relató en sus informes González Roa, se estableció un elevado grado de sintonía entre la delegación mexicana y el senador Key Pittman, que formaba parte de la representación norteamericana. El acuerdo entre países productores y tenedores había sido promovido precisamente por este personaje y respaldado plenamente por México. Pittman, de extracción demócrata y senador por Nevada, tenía dos cualidades altamente apreciadas: era bastante cercano a Roosevelt y presidió la Comisión de Relaciones Exteriores desde 1933 y hasta 1940.⁶³⁰

Hacia mediados de 1933, como explicamos antes, el gobierno de Roosevelt había dado ya pasos trascendentales para abandonar el patrón oro. No obstante, los senadores del *Silver Bloc* pugnaban por la adopción plena del bimetalismo. En mayo de ese año, con el propósito de estabilizar los precios internos, una enmienda legislativa otorgó facultades extraordinarias a Roosevelt para fijar el contenido del oro en el dólar, acuñar plata de forma ilimitada, adoptar el bimetalismo y comprar la producción nacional del metal blanco, a un precio mayor al del mercado. En los momentos en que México inició la promoción de su iniciativa, los senadores Pittman y Thomas, éste último representante de Oklahoma, realizaban un fuerte cabildeo para presionar a Roosevelt a tomar acciones concretas en favor de la plata y del bimetalismo.⁶³¹

Al presentar un proyecto de alcance continental, México brindaba argumentos a los legisladores norteamericanos para tratar de convencer a su propio gobierno y a la opinión pública. Más allá de las circunstancias internas, el bimetalismo ofrecía la posibilidad de mejorar sustancialmente la posición de EE UU en el comercio interamericano. Como explicó el propio Calles, América Latina estaba padeciendo la cerrazón de las potencias europeas atadas al oro: “the gold standard countries in Europe are making it impossible to us to trade with them advantageously. Nothing remains, if this continent is to find a return to prosperity, except for all the countries on this continent to come to an understanding...”.⁶³² Con el aumento de

⁶³⁰ AHSRE, LE-245, De González Roa a Puig, Washington, 19 mayo de 1933, f.113 y Londres, 20 de julio de 1933, ff.291-292. Sobre Pittman: COLE, “Senator Key Pittman”, pp. 644-647.

⁶³¹ AHSRE, LE- 246, De José Manuel Puig a Carlos Saavedra Lamas, Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina. México, 29 de agosto de 1933., f. 100.

⁶³² NARA, RG 43, Entry 212, Caja 3, “Confidential. Memorandum of conversation between Ambassador Daniels and General Calles”. 14 de agosto de 1933, México, f. 3.

circulante, gracias a la rehabilitación de la plata, se daba un paso para facilitar el intercambio comercial. Si bien, los senadores platistas se inclinaban por el proteccionismo, era un elemento discursivo particularmente útil para hacer frente a quienes, desde el propio gabinete de Roosevelt, veían con recelo las medidas para rehabilitar la plata. Entre ellos, el propio secretario de Estado Cordell Hull.⁶³³

Tanto para México, como para el *Silver Bloc* la posibilidad de que las 21 repúblicas americanas adoptaran el bimetalismo, ya fuera en un sistema continental o cada una en lo individual, era atrayente. Indiscutiblemente favorecería la recuperación del precio de la plata. No obstante, en lo inmediato, para ambos el interés primordial era lograr que Roosevelt ratificara el Acuerdo de Londres y que el Departamento del Tesoro iniciara las compras del metal. La presión conjunta favoreció que la iniciativa mexicana fuera atendida por el gobierno norteamericano. En una de las reuniones que sostuvieron Puig y Hull para discutir la modificación del programa de Montevideo, se presentó el propio Roosevelt. El presidente manifestó que le parecía acertado que el bimetalismo fuera un tema que pudieran analizar en conjunto los países americanos. No comprometió su respaldo, ni mucho menos, pero hizo un anuncio importante: confirmó que estaba por terminar de afinar el plan para que su administración iniciara la compra de plata a un precio más alto que el del mercado: 65 centavos de dólar. Para México era una excelente noticia.

Como advierte Riguzzi, Roosevelt nunca llegó a considerar el bimetalismo como una solución a los problemas económicos de EE UU, sin embargo otorgó una serie de “compensaciones laterales” —la compra de metal una de ellas— que tenían por finalidad contener al *lobby* de la plata, dado su peso político.⁶³⁴ Compensaciones que hacían extensivos sus beneficios al sur del Río Bravo y que fueron de gran importancia para México. La propuesta del sistema monetario común cumplía con el propósito de establecer canales de negociación con el vecino del norte en un tema de especial interés.

Un segundo objetivo era promover la rehabilitación de la plata en los países latinoamericanos, con la clara intención, como mencionamos apenas, de que esto también favoreciera la elevación del precio internacional del metal. Los diversos estudios promovidos por México buscaban ofrecer alternativas serias, para que en el subcontinente se considerara la

⁶³³ Hull y Pittman mantenían una permanente tensión no solo por la plata, sino también respecto al comercio: el primero promovía la reducción de aranceles y el segundo se inclinaba por el proteccionismo. Aunque participaron en la delegación de Londres, Hull se mostró frío frente al acuerdo de la plata promovido por Pittman. COLE, “Senator Key Pittman”, pp. 646-47; HULL, *The memoirs*, p. 266.

⁶³⁴ RIGUZZI, “Política Monetaria”, p. 10.

adopción del bimetalismo. La Cancillería estaba interesada en Sudamérica y particularmente en las naciones exportadoras del Cono Sur: Chile, Argentina y Uruguay. El argumento principal con el México pretendía generar atracción era el usado ante EE UU: el empleo de la plata como moneda beneficiaría la reactivación del comercio. Como explicó Puig en una larga carta al canciller argentino Saavedra Lamas:

el progreso del comercio ha hecho absolutamente indispensable que se amplíe la circulación; porque el mundo en general está padeciendo una especie de anemia en su sistema circulatorio, y porque el oro con solo los doce mil millones de dollars, que como stock metálico existe en el mundo, es y seguirá siendo del todo insuficiente para una base metálica... no parece por tanto ni inconveniente ni ilógico que en la Conferencia de Montevideo se aborde con toda franqueza y valor el tema de la discusión del bimetalismo; lo que en último de los casos traería siquiera la ventaja del perfecto conocimiento de la actitud y conveniencias de cada país latinoamericano sobre la materia.⁶³⁵

A diferencia de lo acontecido en EE UU, y pese a los esfuerzos de Reyes, el proyecto mexicano fue recibido con frialdad. La principal resistencia provenía de Argentina. Sospechaba que tras la propuesta se encontraban los intereses del gobierno norteamericano, por construir un bloque económico que incorporara los mercados sudamericanos.⁶³⁶ La advertencia de Pani sobre la interpretación de un trasfondo imperialista de la iniciativa mexicana cobró sentido. Como veremos, este choque inicial con Argentina, que se ampliaría a divergencias en otros ámbitos, marcó la pauta en Montevideo. El único país que mostró interés serio fue Perú. Se trataba de un aliado natural, en tanto productor de plata y firmante del Acuerdo de Londres.

A pesar del poco entusiasmo respecto a la iniciativa monetaria, que contrastó notablemente con el interés generado por el tema de deudas, la Cancillería pudo seguir avanzando en sus intentos por estrechar vínculos con los países del Sur, lo que nos lleva al tercer objetivo: obtener respaldo en las otras posiciones defendidas por México, especialmente en lo referente a la no intervención en Cuba y a la discusión de las Resoluciones de Río. Tanto el gobierno de Chile, con el que Reyes estableció una muy buena relación en las rondas de negociación previa a Montevideo, como el de Perú, hicieron patente que respaldarían al gobierno mexicano y los dos se involucraron en las acciones de presión

⁶³⁵ AHSRE, LE-246, De José Manuel Puig a Carlos Saavedra Lamas. México, 29 de agosto de 1933, f. 101.

⁶³⁶ AHSRE, LE-246, De Reyes a SRE. Santiago de Chile, 22 de agosto de 1933 y De Cabrera a SRE. Buenos Aires, 24 de agosto de 1933.

para evitar un desembarco norteamericano en Cuba.⁶³⁷

En cuanto al propio EE UU, este objetivo también se cumplió. La sincronía con los senadores platistas favoreció que estos presionaran a la administración Roosevelt para que el giro prometido en su política hacia América Latina fuera efectivo. Dada su posición en el Senado, como presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores, Pittman era verdaderamente un aliado clave. En diversos encuentros que sostuvo con representantes mexicanos, Pittman manifestó su convencimiento de que EE UU debía desistir completamente de cualquier resabio intervencionista. En el propio Memorándum sobre la Doctrina Monroe, Puig citaba a Pittman, señalando que éste consideraba que era un obstáculo que afectaba las relaciones interamericanas.⁶³⁸

Finalmente, el cuarto objetivo que perseguía México, con las propuestas de su nuevo temario, era sentar las bases para que los países americanos se encaminaran a discutir medidas concretas para una mayor cooperación económica. Más allá de la propuesta del sistema monetario común, que como hemos expuesto respondía a intereses concretos de México, el temario buscaba que en Montevideo se abordaran aquellos tópicos que fueron pospuestos en la Conferencia de Londres. ¿Cuáles serían los resultados? Era una incógnita que solo se podría disipar en la capital uruguaya.

c) Código de la Paz. El gancho de la seguridad colectiva.

La tercera iniciativa en importancia fue el llamado Código de la Paz. Se trataba de un ambicioso proyecto, con el que la Cancillería se trazó tres metas. En primer lugar, ofrecer una alternativa eficaz de mediación y arbitraje para conflictos interamericanos, ante el evidente fallo de los instrumentos existentes, como lo demostraban los casos del Chaco y de Leticia. En segundo, apuntalar la posición de México en el sistema hemisférico, al intentar asumirse como interlocutor entre América Latina y EE UU. Con el proyecto se proponía una salida al encono que había enfrentado a Washington y Buenos Aires, a raíz de la guerra del Chaco. Finalmente, en tercero, el Código era una apuesta contundente en favor de la consolidación del orden

⁶³⁷ Chile respondió favorablemente a la propuesta de mediación sobre Cuba. Aunque ésta no fructificó, realizó varias gestiones para evitar la intervención. Entre ellas, promover que las naciones latinoamericanas reconocieran al gobierno de Grau antes de la Conferencia de Montevideo. En el caso de Perú, con el que México recién había reanudado relaciones, el acercamiento fue permanente; Puig lo consideró dentro del bloque a mediar en la cuestión cubana. El ministro peruano en México participó informalmente en la redacción del Memorándum sobre la Doctrina Monroe.

⁶³⁸ AC-T, FFT, Exp. 141, Inv. 1547, leg. 2, “Memorándum absolutamente confidencial”, México, 6 de octubre de 1933, ff. 34-36.

jurídico interamericano. ¿Quiénes eran los autores de la iniciativa y en qué consistía? ¿De qué manera se buscaba conseguir estos objetivos?

La coordinación del proyecto quedó a cargo tres personajes que formaban parte del círculo que dirigía los destinos de la SRE desde la década de 1920: Genaro Fernández MacGregor, Alfonso Reyes y Manuel J. Sierra. El primero de ellos fungía como responsable del área jurídica de la Cancillería y encabezaba la Comisión de Reclamaciones con EE UU. Reyes, por su parte, era embajador en Brasil, aunque en la práctica fungía como una suerte de “superministro”, que coordinaba las labores de las misiones diplomáticas en Uruguay, Argentina, Chile y Paraguay. Por su parte, Manuel J. Sierra era jefe del Departamento Diplomático. Si bien la historiografía ha reparado poco en este último hombre, los informes norteamericanos hacen hincapié en su relevancia. Fuera de la SRE no tenía mucha influencia política, pero al interior de la misma, advertían los reportes del Departamento de Estado, era “el poder detrás del trono”.⁶³⁹ Puig apostaba por tres de sus hombres de mayor experiencia.

El Código de la Paz fue diseñado como un instrumento jurídico que armonizaba, en sus 102 artículos, las principales disposiciones de los diferentes tratados de arbitraje y paz vigentes en el continente.⁶⁴⁰ Es decir, era un esfuerzo por codificar el derecho internacional público, referente específicamente a la prevención y resolución de conflictos. La conexión con las aspiraciones y propuestas de los movimientos internacionalistas de los años 20, que habían promovido la reunión de la Comisión de Jurisconsultos en 1927, era evidente. Tan es así, que incluía explícitamente uno de los proyectos frustrados de James Brown Scott y el AILL: la creación de un Corte Interamericana de Justicia (CIJ), que resolviera los diferendos entre los estados americanos. Este organismo de carácter permanente estaría integrado por un representante de cada uno de las 22 países americanos, incluido Canadá, y contaría con un Tribunal de Primera Instancia y otro de Apelaciones.⁶⁴¹

Si el proyecto de Código de la Paz se promovió por primera vez a mediados de 1933,

⁶³⁹ NARA, RG 43, Entry 212, Caja 3, “Strictly Confidential Memorandum. Brief indication of the attitude of other delegations toward the United States, s/P”. Oficialmente aparecen como autores Reyes y Sierra, ya que fueron quienes presentaron el Código en Montevideo. MacGregor no asistió, pero estuvo encargado de coordinar el comité convocado por Puig; junto con Sierra elaboró un trabajo que sirvió de base al código.

⁶⁴⁰ En la memoria de la delegación mexicana se mencionan los siguientes: Tratado para Prevenir los Conflictos entre Estados americanos (Pacto Gondra), firmado en la V Conferencia Internacional Americana de Chile, 1923; el Convenio Interamericano de Conciliación y el Tratado Interamericano de Arbitraje, ambos firmados en Washington en 1929; el Pacto Anti bélico Argentino; el Tratado de París (Parece ser que se refiere al Pacto Briand-Kellog, firmado en París en 1928). *Memoria General y Actuación*, p. 178.

⁶⁴¹ *Memoria General y actuación*, pp. 178-179; Portal de Conferencias Internacionales Americanas 1898-1938 http://biblio2.colmex.mx/coinam/coinam_1889_1936/base2.htm pp. 506--519.

la propuesta de una Corte Interamericana había sido impulsada por la Cancillería desde tiempos de Estrada y tenía un antecedente directo en la iniciativa que presentó la diplomacia porfirista en la II Conferencia Panamericana. México planteó originalmente la instauración de la CIJ ante la UP para ser integrada en el programa de la Montevideo. La oposición de Brasil frustró el intento. Los brasileños temían que la CIJ pudiera entrar en conflicto con el Tribunal Permanente de Justicia Internacional de La Haya.⁶⁴²

¿Cuál fue la razón por la que se retomó? La proposición original fue retirada a finales de 1931, cuando parecía que los instrumentos de arbitraje y conciliación panamericana funcionaban y la CIJ sería un mero complemento. Es decir, antes de que el Comité interamericano de Neutrales desistiera de sus intentos por mediar entre Bolivia y Paraguay por el Chaco. Y mucho antes de que Perú y Colombia decidieran apelar a la SDN para resolver la disputa por Leticia, en vez de recurrir a una comisión de conciliación continental. Hacia finales de 1933 el contexto era diferente: la salida de Alemania y Japón de la SDN fue el primer síntoma grave de la debilidad del organismo ginebrino; asimismo, reavivó la preocupación estadounidense por la seguridad hemisférica.

Como señala Hull en sus memorias, desde que se hizo cargo del Departamento de Estado tuvo claro que los mecanismos para sostener el equilibrio geopolítico tras la Guerra Mundial habían sido completamente superados. A Hull le preocupaba, además, la falta de sincronía entre los países americanos. Por una parte, el involucramiento de la SDN en los casos de Leticia y del Chaco incomodó al gobierno estadounidense, ya que significó una intromisión en la que consideraba su zona de influencia. Por la otra, le alarmaba la ineficacia de los instrumentos diseñados en la Conferencia Internacional Americana de Conciliación y Arbitraje y el bajo nivel de ratificación entre los países americanos de los diversos convenios y tratados de desarme y paz.⁶⁴³ En mayo, el propio Roosevelt habló de la posibilidad de convocar a un pacto de no agresión de carácter continental.

Consciente de esta preocupación, México re-diseñó su propuesta. Con la instauración permanente de la CIJ se apostaba por un órgano que ayudara a generar equilibrio, al garantizar que la resolución de conflictos se haría buscando soluciones multilaterales. Al mismo tiempo,

⁶⁴² NARA, RG 43, Entry 212, Caja 1, "Confidential. Francis White, Assistant Secretary Department of State to American Diplomatic Officers in Latin America countries". 26 de enero de 1933.

⁶⁴³ En sus memorias, Hull reprocha que su antecesor en el cargo había aumentado el encono con Argentina, al negarse a firmar el Pacto Anti-bélico. Aunque EE UU aceptó cooperar con la SDN en la solución al conflicto de Leticia, le molestaba que ésta se inmiscuyera en cuestiones del hemisferio: se veía como una intromisión que menoscababa la influencia estadounidense. HULL, *The memoirs*, pp. 170-178; 222-230 y 309-322.

el Código establecía que las resoluciones adoptadas por la CIJ y la manera de conducirse de ésta, serían acorde a principios y criterios compartidos por todos los países del hemisferio. A la par de este ideal de alcance mayor, en lo inmediato México ofrecía una salida a la rivalidad que mantenían Buenos Aires y Washington, y que se había acrecentado por el Chaco.

Mientras que EE UU impulsó la intervención del Comité de Neutrales siguiendo las disposiciones de la Conferencia de Washington de 1929, en la que Argentina no participó, el gobierno del país sudamericano promovió la mediación de las naciones limítrofes con Bolivia y Paraguay, en un claro intento por excluir a los estadounidenses. Aunque al final fue la SDN quien se hizo cargo de la mediación, las tensiones se mantenían. Argentina no solo no se había adherido al Pacto Briand-Kellogg, que el gobierno norteamericano promovía arduamente, sino que, además, a comienzos de 1933 diseñó un instrumento propio: el llamado Plan Anti-bélico. De acuerdo a Morgenfeld, la iniciativa era una contrapropuesta al plan convocado por Roosevelt, que respondía a la orientación europeísta de la política exterior argentina y a su alianza particularmente con Gran Bretaña: “era una política ginebrina que menoscababa el panamericanismo que la Casa Blanca quería fortalecer. La acción de lato impacto de la cancillería argentina se enmarca en un recrudecimiento de la puja entre Estados Unidos y Europa para defender sus intereses en el continente latinoamericano”.⁶⁴⁴

En este contexto, México promovió su proyecto de Código de la Paz, no como una tercera alternativa, sino como la síntesis de los pactos anti-bélicos argentino y estadounidense, en tanto incorporó sus principales preceptos. Hacia Washington, la SRE pretendía proyectar la idea de que México podía asumir el rol de interlocutor con América Latina. De ahí que Puig y Reyes buscaran intensamente un acercamiento con Argentina, y particularmente con el canciller Saavedra Lamas. México se sumó al Pacto Antibélico promovido por el gobierno sudamericano y que fue firmado el 12 de octubre, mes y medio antes de la Conferencia de Montevideo.⁶⁴⁵

5.3 México y Estados Unidos: dos itinerarios finales.

Después de reunirse en Washington D.C., entre finales de octubre y principios de noviembre de 1933, José Manuel Puig y Cordell Hull se embarcaron rumbo a Montevideo. Con días de diferencia, ambos partieron de Nueva York y en Panamá tomaron rumbos distintos. A bordo

⁶⁴⁴ MORGENFELD, *Vecinos en conflicto*, pp. 229

⁶⁴⁵ AHSRE, LE- 246, De Puig a Saavedra Lamas, Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina. México, 29 de agosto de 1933, f. 100 y De Reyes a SRE, Santiago de Chile. 22 de agosto de 1933, f. 66.

del *Santa María*, el canciller mexicano realizó una travesía por el Pacífico, que incluyó escalas en Ecuador, Perú, Chile y Argentina. Por su parte, el secretario de Estado siguió la ruta del Atlántico en el *American Legion*, rodeando el enorme Brasil. Los dos aprovecharon el viaje para afinar detalles previos a la Conferencia.

Puig fue recibido solemnemente por las autoridades de cada uno de los países visitados. En Perú y Chile, además, se entrevistó con los presidentes de ambas naciones, Oscar R. Benavides y Arturo Alessandri, respectivamente. El canciller no desaprovechó ocasión para exponer las virtudes de las iniciativas que proponía discutir en la Conferencia Panamericana. Eran los últimos intentos por motivar una alianza, que permitiera sacar adelante la agenda mexicana.⁶⁴⁶

El cruce entre los reportes diplomáticos de México y EE UU arroja que, para ambos, era incierta la posición que podrían asumir tres de las naciones visitadas por Puig: Ecuador, Perú y Chile. Los esfuerzos y el acercamiento de la SRE habían dado frutos hasta ese momento, concretamente en el rechazo a la intervención de EE UU en Cuba, que los tres compartieron. No obstante, no era del todo claro que esa sintonía pudiera hacerse extensiva a la modificación del programa de Montevideo, sobre todo si los estadounidenses llegaban a oponerse abiertamente. Inicialmente, Ecuador lucía como un aliado, pero un giro dramático cambió el panorama. A finales de octubre, el presidente Juan de Dios Martínez Mera fue destituido, tras un penoso y fulminante juicio político impulsado por el Congreso. La postura que asumiría el nuevo gobierno era una incógnita.⁶⁴⁷

Perú y Chile se mostraron receptivos y a favor particularmente de la moratoria de deudas. Ambos habían suspendido el pago del servicio exterior en 1931, por lo que la propuesta mexicana resultaba atractiva. Sin embargo, ninguno se comprometió a nada. La única certeza era que no querían dar algún paso en falso, que significara confrontarse con EE UU. Los dos tenían interés en mejorar las condiciones de su comercio con el coloso del Norte. Chile, además, buscaba desesperadamente algún acuerdo para estabilizar el mercado del nitrato, que padecía los efectos de la crisis. En el caso de Perú, la coincidencia con México se extendía al temario bimetalista. No obstante, el gobierno peruano estaba condicionado por el conflicto de Leticia. Pese al involucramiento de la SDN, le preocupaba y seguía con atención,

⁶⁴⁶ En Chile, Puig y sus acompañantes continuaron el viaje por tren hacia Buenos Aires, a través de Mendoza. AHSRE, LE- 259, "Informes al Presidente Rodríguez"; HULL, *The memoirs of Cordell Hull*, vol. 1, pp. 320-324.

⁶⁴⁷ Puig incluso llegó a considerar no detenerse en Ecuador, pero el gobierno ecuatoriano le pidió hacer una escala en Guayaquil y organizó una recepción oficial. AHSRE, LE-259. De Puig al presidente Abelardo Rodríguez. A bordo del *Santa María*, 31 de octubre de 1933.

los acercamientos de Colombia y Brasil con EE UU.

El apoyo del trío andino era clave para México, ya que con él podría consolidar un bloque latinoamericano, lo suficientemente sólido como para que los cambios al programa fueran aprobados, independientemente de la posición final que asumieran los estadounidenses. La SRE calculaba contar con el respaldo de buena parte de sus tradicionales aliados: Dominicana, Cuba, El Salvador, Costa Rica y Haití. Existían altas expectativas, además, de que dos países con los que se había reanudado recientemente relaciones, Venezuela y Nicaragua, pudieran sumarse. Asimismo, aunque Argentina mantenía una postura de frialdad, se confiaba en que no apoyaría un eventual intento norteamericano por bloquear la discusión de las iniciativas y que, puestos a elegir, los argentinos se inclinarían por México antes que por EE UU. Esto permitiría sumar, además, a Uruguay y Paraguay, ligados estrechamente al gobierno de Buenos Aires.⁶⁴⁸

Así, de materializarse en Montevideo el respaldo andino, cualquier intento de oposición de EE UU tendría que ser abortado, ante la ausencia de suficientes aliados.⁶⁴⁹ Una vez aprobado el temario, México pensaba que otros países que sufrían problemas de deuda, pero que estaban más cercanos a los estadounidenses, podrían apoyar la iniciativa. Entre ellos Bolivia y Brasil.⁶⁵⁰ Con lo que no contaban ni Puig ni compañía era con que Argentina pudiera romper su “neutralidad” y asociarse con los estadounidenses.

El viaje de Hull fue muchos menos “festivo” que el de su contraparte mexicana, pero no menos intenso. A bordo del *American Legion*, el secretario de Estado terminó por afinar, en conjunto con los miembros de su delegación, cada una de las líneas de acción que

⁶⁴⁸ El gobierno uruguayo, que quería que la Conferencia fuera exitosa, mantuvo buena relación con México, pero estaba condicionado por la inestabilidad interna y estaba muy ligado a Argentina. Paraguay también gravitaba en la órbita argentina, por su respaldo en la cuestión del Chaco.

⁶⁴⁹ EE UU tenía seguro el apoyo de Brasil, Bolivia, Honduras y Guatemala. Los cuatro países restantes no tenían posiciones definidas. De acuerdo al reglamento para que los cambios al programa se aprobaran, se necesitaba el respaldo de dos terceras partes de los participantes. En los casos de Nicaragua y Venezuela, Puig creía que la reciente reanudación de relaciones era favorable para México, en tanto eliminaba puntos de fricción. En el caso panameño, había tensiones al interior del gobierno entre pro y anti estadounidenses, que hacía difícil un pronóstico. Para las gestiones y la información precisa de cada país véase: AHSRE, LE-246-248 y LE-259; NAR, RG 43, Entry 212, Caja 3, “Strictly Confidential Memorandum. Brief indication of the attitude of other delegations toward the United States”.

⁶⁵⁰ Colombia intentó inicialmente que se postergara la Conferencia, ya que temía que pudiera afectar las negociaciones de Leticia. Sin embargo, la propuesta de moratoria de deudas generó gran interés. Aunque en 1932 realizó una suspensión parcial de pagos, llevaba a cabo esfuerzos extraordinarios para que estos no se detuvieran. La postura que podría asumir en Montevideo, como destacaron los informes estadounidenses, era “incierto”. El presidente Olaya Herrera se inclinaba a evitar cualquier confrontación con EE UU, pero uno de los hombres más fuertes en el gobierno y futuro presidente, Alfonso López, simpatizaba con la propuesta mexicana. NA, RG 43, Entry 212, Caja 3, “Strictly Confidential Memorandum. Brief indication”; PALACIOS-COVARRUBIAS, *América del sur*, pp. 281-282.

comprendería la estrategia norteamericana en la capital uruguaya. Más allá de la importancia que tenía para EE UU el encuentro, en tanto significaba una prueba de fuego para la recién lanzada política de la Buena Vecindad, para Hull existían circunstancias que extendían esa relevancia al ámbito personal. Montevideo era la oportunidad de saldar la deuda pendiente de Londres y fortalecer su posición dentro de la administración Roosevelt. Un buen desempeño le brindaría fuerza suficiente para sacar adelante su proyecto de tratados de comercio recíproco, bloqueado por el ala proteccionista del gabinete.⁶⁵¹

El secretario de Estado era consciente que las elevadas tarifas preocupaban a los latinoamericanos. De ahí que pretendiera obtener respaldo a una iniciativa conjunta, para que se pronunciaran unánimemente a favor de combatir las altas barreras arancelarias en el continente. El plan contenía dos puntos: la negociación de tratados bilaterales de reciprocidad, en los que hubiera concesiones mutuas, y la adopción de la cláusula de la nación más favorecida “en su forma incondicional y sin restricciones”, con el fin de garantizar que el principio de la igualdad de tratamiento fuera reconocido como “la base de toda política comercial aceptable”.⁶⁵² A diferencia de las propuestas mexicanas, cuya inclusión debía ser votada, el plan de Hull se amoldaba perfecto con las resoluciones de la Conferencia Panamericana de Comercio de 1931. Es decir, su discusión era un hecho.⁶⁵³ Con esta iniciativa, Hull buscaba convencer a Roosevelt para que presentara la reforma legislativa que autorizara la firma de acuerdos comerciales bilaterales.⁶⁵⁴

Para que el proyecto tuviera éxito, era necesario evitar un desastre como el ocurrido en La Habana, cinco años antes. El mayor obstáculo a enfrentar era la impostergable discusión de las Resoluciones de Río. Las instrucciones finales de la delegación norteamericana concluyen que, haber apoyado originalmente la codificación del llamado “derecho internacional público americano” fue un error de las administraciones republicanas. Para los analistas del Departamento de Estado, las Resoluciones contenían preceptos que chocaban con “principios de derecho internacional” que reconocían, como tales, las principales potencias globales: Gran

⁶⁵¹ HULL, *The memoirs of Cordell Hull*, vol. 1, 317-322.

⁶⁵² *Memoria General y de la actuación*, p. 439. El proyecto de Hull consistía en una declaratoria de objetivos y no en un plan específico. Roosevelt le advirtió que no podría ir más allá, consciente del proceso de negociación que se tendrían que desarrollar con el bando proteccionista del gabinete. FRUS, 1933, v. 4, p. 159-160.

⁶⁵³ *Memoria de la SRE de 1931 a 1932*, pp. 569.

⁶⁵⁴ Hull terminó de afinar su plan en la travesía a Montevideo. Todavía a principios de diciembre giraba instrucciones al personal del Departamento en Washington para que explicaran el proyecto a Roosevelt y le informaran si había alguna objeción. FRUS, 1933, v. 4, p. 157.

Bretaña, Japón, Alemania, Francia, Italia y evidentemente el propio EE UU.⁶⁵⁵

El principal punto crítico era la cláusula anti-intervencionista. Si bien, Roosevelt se había pronunciado en contra de las incursiones armadas, el Departamento de Estado no quería renunciar completamente a esa posibilidad. La justificación, plasmada en las instrucciones, refleja hasta qué grado la política de la Buena Vecindad era más una cuestión discursiva, que un compromiso de un giro radical en la política exterior:

It will be obvious that such provisions would be unacceptable to this Government. There are a number of situations that justify a State in intervening in the affairs of another State. For example, States have a right under International Law to land forces for protection purposes, when the local authorities are unable or unwilling to afford protection.⁶⁵⁶

Para Hull era necesario evitar que la discusión sobre el intervencionismo afectara su propuesta comercial. Había cuatro peligros potenciales. En primera instancia, el gobierno cubano de Grau, que buscaba emplear la Conferencia para presionar por el ansiado reconocimiento norteamericano y discutir la derogación de la Enmienda Platt. En segunda, El Salvador que pretendía también el reconocimiento, pero que además anunció que propondría crear una Liga de Naciones Americanas, retomando el debate de 1923 en Santiago. En tercera, los proyectos mexicanos. Finalmente, el cuarto elemento conflictivo eran las tensiones con Argentina generadas por el Chaco.

De los cuatro, el temario mexicano era el que mayor daño podía causar. En el caso de Cuba, tanto el reconocimiento, como la Enmienda Platt eran cuestiones propias de la relación bilateral. Además de las referencias que pudieran hacerse en el debate sobre las Resoluciones de Río, los cubanos no tenían como tal un “arma” —a modo de iniciativa— a utilizar durante la Conferencia. La propuesta salvadoreña de crear una Liga tocaba una fibra sensible para los estadounidenses, dada su histórica oposición al tema, pero no tuvo eco; solo México la arropó. El país centroamericano era víctima del aislamiento. La modificación mexicana, en cambio, tenía elementos para prender las alarmas: su aprobación involucraba a todos los países americanos y había logrado captar gran atención. Como concluía el análisis que elaboró el Departamento de Estado para sus delegados:

⁶⁵⁵ FRUS, 1933, v. 4, pp. 65-71.

⁶⁵⁶ FRUS, 1933, v. 4, p. 67 y NARA, RG 43, Entry 203, De William Philips, subsecretario de Estado al Presidente de Estados Unidos, 4 de noviembre de 1933.

México is one of the countries whose attitude is most seriously to be reckoned with owing to the prestige of Mexico, the personality of her Minister for Foreign Affairs, and the fact that Mexico has already openly adopted a vigorous policy with respect the conference⁶⁵⁷

La propuesta de moratoria de deudas representaba un doble riesgo para EE UU. Más allá del distanciamiento de la Casa Blanca con los banqueros, pondría en una situación complicada a la administración Roosevelt. De no salir en la defensa de los tenedores de bonos, vería mermada seriamente su imagen ante la opinión pública interna, que condenaría el que abandonara a su suerte a ciudadanos norteamericanos “de a pie”.⁶⁵⁸ El segundo riesgo era, como adelantamos, que la iniciativa contemplaba la adopción de la Doctrina Drago, lo que abriría un segundo frente para el debate anti-intervencionista, paralelo al de las Resoluciones de Río. Si a eso sumamos que en las semanas previas la SRE intensificó la promoción del Memorándum “confidencial” sobre la Doctrina Monroe entre las cancillerías latinoamericanas, el cóctel explosivo estaba servido.

Las concesiones otorgadas durante las rondas de negociación previa alentaban el optimismo entre los delegados norteamericanos, de que México no buscaría la confrontación abierta. No obstante, consideraban muy plausible que los mexicanos impulsaran un debate ríspido, a través de alguno de sus aliados, para forzar a EE UU a materializar el repudio al intervencionismo, con la firma de un tratado panamericano.

La estrategia de Hull fue una jugada maestra: buscó socios entre sus “enemigos”. Sorpresivamente EE UU apostó por una alianza, literalmente de último momento, con Argentina. Cuatro consideraciones empujaron su decisión. En primer lugar, para Argentina era de interés primordial generar acuerdos que permitieran mejorar las condiciones para sus exportaciones, por lo que la propuesta de reducir las barreras arancelarias era atractiva. En segundo, Buenos Aires no había suspendido el pago de la deuda ni contemplaba hacerlo, así que la propuesta mexicana le era irrelevante. En tercero, si bien en el discurso Argentina se manifestaba en contra de la Doctrina Monroe y del intervencionismo, eran temas que tenían implicaciones directas en un área geográfica, el Caribe y Centroamérica, en la que no tenía mayores intereses. En cambio, llegar a algún acuerdo con EE UU para aliviar las tensiones

⁶⁵⁷ NARA, RG 43, Entry 212, Caja 3, “Strictly Confidential Memorandum. Brief indication of the attitude of other delegations toward the United States”, f. 13.

⁶⁵⁸ Si bien, como señala Águila, el perfil real del tenedor de bonos distaba mucho del de un ciudadano común y corriente, que sacrificó sus ahorros confiando ciegamente en los países latinoamericanos, ésta era la imagen idealizada que prevalecía entre la opinión pública norteamericana.

generadas por el conflicto del Chaco, era mucho más atractivo. Finalmente, Argentina tenía gran influencia en Sudamérica, por lo que podía atraer el respaldo de sus aliados inmediatos, Uruguay y Paraguay, pero también el de los tres países andinos indecisos, Chile, Perú y Ecuador. De este modo, los estadounidenses asegurarían el soporte necesario para bloquear la discusión del temario mexicano, toda vez que tenían seguro el apoyo de Brasil, Bolivia, Guatemala y Honduras.

Tan pronto llegó a Montevideo, Hull buscó a Saavedra Lamas, el ministro argentino de Relaciones Exteriores, que abrazó el plan. Además de los argumentos puntuales, favorables a Argentina, Hull recurrió a una estrategia infalible con el personaje: el halago. En sus memorias Hull dice que encontró en el canciller un hombre brillante y talentoso, sin embargo, los informes confidenciales del Departamento de Estado arrojan otro perfil: se le consideraba “ambicioso” y “egoísta”.⁶⁵⁹ Se acerca a la descripción que de él hacían los diplomáticos mexicanos. Como resumió Alfonso Reyes, Saavedra era un “...hombre de carácter vidrioso y difícil y capaz de echarlo todo a perder por cuestión de celos personales, siendo necesario llevarle el genio y halagarlo”.⁶⁶⁰ La alianza estableció que Hull respaldaría el Pacto Anti-bélico de Argentina y Saavedra la iniciativa de comercio estadounidense. En palabras del argentino: “Seremos las dos alas de la paloma de la paz, usted la económica y yo la política”⁶⁶¹. ¿Hasta qué punto la paloma interpondría su vuelo para detener los planes de México?

5.4 La Conferencia uruguaya.

La VII Conferencia Internacional Americana se celebró, del 3 al 26 de diciembre de 1933, en Montevideo. Con una duración de 23 días, fue mucho más corta que las reuniones de Santiago 1923 y La Habana 1928, que se extendieron durante 39 y 35 días respectivamente. No por eso fue menos intensa. Todo lo contrario. Aunque ambos países acordaron una breve tregua, el fantasma de la Guerra del Chaco, que enfrentaba a Bolivia y Paraguay, estuvo omnipresente. Al mismo tiempo, las calles montevideanas fueron escenario de movilizaciones que hicieron patente la fuerte polarización social y política que dividía a sus habitantes. El presidente uruguayo Gabriel Terra, electo para el periodo 1931-1938, había disuelto el Parlamento en marzo de 1933 y desconocido la Constitución. El encuentro panamericano

⁶⁵⁹NARA, RG 43, Entry 212, Caja 3, “Strictly Confidential Memorandum”, f. 3.

⁶⁶⁰ AHSRE, LE- 246, De Reyes a SRE, Santiago de Chile. 22 de agosto de 1933, f. 66. La opinión no era exclusiva de Reyes. AHSRE, LE-246, De Cabrera a SRE. Buenos Aires. 24 de agosto de 1933, f. 77.

⁶⁶¹ Citado por MORGENFELD, *Vecinos en conflicto*, p. 235.

brindó un foro espléndido para que los opositores hicieran sentir su descontento y denunciaran las tropelías del dictador.

Grupos antiimperialistas del Río de la Plata y de distintos puntos de Latinoamérica también mantuvieron una fuerte actividad. Intelectuales, estudiantes, líderes sindicales y diversos actores sociales organizaron una “Contra-conferencia” Panamericana, que tuvo por sede las aulas de la Universidad de la República. Entre los temas discutidos destacaron la hermandad latinoamericana y el imperialismo yanqui como enemigo de ésta. Si bien las delegaciones oficiales no sufrieron grandes contratiempos, la agitación forzó a Terra a convertir el Palacio Nacional prácticamente en un bunker.⁶⁶² Era el entorno de un encuentro que fue tenso, también, de puertas para adentro.

A la cita continental acudieron 20 de las 21 naciones americanas. El único país que no asistió fue Costa Rica. Para México se trató de una ausencia sensible, en tanto en las negociaciones previas había logrado garantizar el apoyo tico.⁶⁶³ La mayor parte de las delegaciones fueron encabezadas por altos funcionarios en activo. Nueve de ellas por los ministros de Relaciones Exteriores: Argentina, Brasil, Chile, México, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay. EE UU envió a su secretario de Estado y Cuba a su ministro del Trabajo. Honduras, por su parte, nombró como jefe de su representación al ex presidente Miguel Paz Barahona (1925-1929), que entonces fungía como diputado. El resto de las delegaciones fueron dirigidas por exministros, que habían estado a cargo de carteras como Hacienda y Relaciones Exteriores, e incluso del Interior, como fue el caso de Venezuela. En cuestión de investidura, Montevideo fue la Conferencia Internacional Americana con el nivel de representación más alto, desde Washington 1890.

En el caso mexicano, la delegación, presidida por José Manuel Puig Casauranc, quedó integrada por 26 personas. Como plenipotenciarios fueron nombrados Alfonso Reyes, Basilio Vadillo, Genaro Vásquez, Romeo Ortega, Manuel J. Sierra y Eduardo Suárez.⁶⁶⁴ El escritor Salvador Novo, jefe del departamento de Publicidad de la SRE, fungió como responsable de prensa. En el equipo de asesores destacaron los economistas Daniel Cosío Villegas,

⁶⁶² Sobre el peso político de los grupos antiimperialistas en el Río de la Plata. NARA, RG. 43, Entry 212, Caja 1, De Gerhard Gade al Departamento de Estado, no. 138. Montevideo, enero 6 de 1931.

⁶⁶³ AHSRE, LE-247, De Martínez de Alba a Puig, San José, CR. 29 de septiembre y 2 de octubre de 1933.

⁶⁶⁴ Ortega, que fungió como procurador general de la República, había sido ministro en Suecia y en Cuba; además, colaboró como abogado consultor en la Comisión Monetaria entre 1921 y 1922. Se desempeñaba como director general de Pensiones. Vásquez, por su parte, era senador. La ausencia más sensible, según confesó Puig, fue la del embajador en EE UU González Roa, que no acudió por cuestiones de salud. En su lugar estuvo Pablo Campos Ortiz, primer secretario de esa embajada.

Constantino Pérez Duarte, Luis Sánchez Pontón y Víctor Manuel Villaseñor. Asimismo, resaltó la participación de Margarita Robles, representante mexicana en la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM); su presencia tenía por finalidad brindar asesoraría en el tema de “Derechos Civiles y Políticos de la Mujer”.⁶⁶⁵

México tenía definidos dos objetivos: *a)* Que las reformas al programa se aprobaran, y de este modo se pudieran discutir las iniciativas de moratoria de deudas y de sistema monetario bimetalista; el interés principal no era llegar a un tratado panamericano en alguna de las materias, pero sí que EE UU confirmara los compromisos expresados en las rondas previas de negociación. *b)* Que se dieran pasos trascendentales hacia la consolidación de un orden jurídico interamericano. Era de primordial importancia la aprobación de las resoluciones pendientes de la Reunión de Jurisconsultos de Río de Janeiro. Ambos objetivos compartían una meta común: que el anunciado giro en la política exterior de EE UU trascendiera los discursos y que se generaran condiciones favorables para la administración mexicana que tomaría posesión en 1934.

a) La agenda económica.

Los trabajos iniciaron, en sesiones secretas de la Comisión de Iniciativas, con la discusión de la reforma al programa promovida por México. Con el propósito de guardar el mayor sigilo posible, se acordó que la participación en las reuniones se restringiera a dos delegados por país, pero solo uno tendría voz y voto. De este modo, se convirtieron en una suerte de cónclave entre los jefes de las delegaciones. La expectación respecto a la iniciativa de moratoria había escalado en las semanas previas, de ahí que los representantes determinaran que sus deliberaciones estuvieran libres de la presión del público. Se quería evitar que el arranque de la Conferencia estuviera marcado por un eventual escándalo.

Como señala Briton, la propuesta de México tocó nervios sensibles; fue interpretada, no con poca razón, como una crítica directa al sistema económico internacional.⁶⁶⁶ La prensa lanzó titulares escandalosos, señalando que, de ser aprobada, sería un ataque mortal a Wall Street. Alberto Mascareñas, ministro en Gran Bretaña y ex director del Banco de México, reportó puntualmente en su correspondencia privada con Calles, que la expectación cruzó el

⁶⁶⁵ Se formaron 10 comisiones. Además de la nombrada: Iniciativas; Organización de la Paz; Problemas del Derecho Internacional; Económica y Financiera; Problemas Sociales; Cooperación Intelectual; Comunicaciones; Conferencias Internacionales y Económica Especial.

⁶⁶⁶ BRITON, “Redefining intervention”, p. 48.

Atlántico. Por una parte, generó incertidumbre en los círculos financieros de Londres, debido a que existía una gran cantidad de bonos de los países sudamericanos. Por la otra, provocó la movilización de los tenedores de bonos mexicanos, que buscaban que las autoridades británicas se pronunciaran en contra de la iniciativa. Fueron esfuerzos sin éxito. Como reflexionó el propio Mascareñas: “¿Cómo va intervenir el Gobierno Inglés en asuntos de falta de pago del Gobierno Mexicano, cuando Inglaterra tampoco puede pagar lo que debe a los Estados Unidos?”.⁶⁶⁷

La Comisión de Iniciativas comenzó sus deliberaciones con un extenso discurso del canciller mexicano, en el que explicó las razones que habían impulsado los proyectos. Para Puig era indispensable que, dada la coyuntura económica global, los países americanos pudieran discutir abiertamente soluciones conjuntas, sobre todo tras la cerrazón de las potencias europeas, que provocó el fracaso de la Conferencia de Londres. En su argumentación fue enfático en señalar que no era intención de México que se firmaran tratados específicos: “nos basta con el choque de las ideas, con la exposición sincera de los problemas que cada país tenga”.⁶⁶⁸ Consciente, además, de que la propuesta de deudas era la que más resistencia generaba en EE UU, y la que mayor respaldo podía obtener entre los latinoamericanos, centró sus palabras en ella, dejando en un segundo plano el tema monetario. Identificó a las “víctimas” y a los “victimarios” de un sistema pervertido:

He podido escuchar, taladrándome los oídos, los gritos de indignación de granjeros, de pequeños deudores hipotecarios, de médicos, de abogados, ¡hasta de diplomáticos distinguidísimos! cuyas ilusiones y cuyos esfuerzos fueron absorbidos, robados, por las organizaciones de superbancueros internacionales. ¡Ellos, en cambio, no han perdido nada con la crisis!... no es nuestro ataque contra el capitalismo, es contra las fórmulas legales pervertidas...⁶⁶⁹

El primero en responder fue Hull. Repitió los argumentos que había expresado en la reunión que sostuvo con Puig en Washington y que se resumían en tres puntos. Primero, señaló a los “súper banqueros” como responsables de una crisis de deuda internacional que tenía, también, efectos dramáticos al interior de EE UU. En segundo, el divorcio que existía entre éstos y la Casa Blanca: “me permito decir aquí, con entereza franqueza, que los banqueros internacionales siempre han obstaculizado al Gobierno del Presidente Roosevelt con todas las

⁶⁶⁷AC-T, PEC, Exp. 161, Inv. 3535, Leg. 9, De Mascareñas a Calles. Londres, 16 de noviembre de 1933 y 7 de diciembre de 1933; *The Times*, Londres, 6 de diciembre de 1933.

⁶⁶⁸ *Memoria General y actuación*, P. 78.

⁶⁶⁹ *Memoria General y actuación*, p.77.

fuerzas de que disponen...”⁶⁷⁰. En este sentido, dio a conocer las medidas con las que se intentaba someterlos en EEUU: la construcción de un marco regulatorio y la instauración de una Comisión de Tenedores de Bonos. Finalmente, en tercero, la imposibilidad que tenía para asumir una posición, en tanto las deudas exteriores se regían por contratos particulares. Aunque reconoció el esfuerzo de México, señaló que no estaba en condiciones de discutir ni el tema de deudas ni el de unificación monetaria. Caso contrario era el comercio internacional, cuya recuperación identificó como vital para salir de la crisis, y para el que anunció “proyectos y planes especiales”.⁶⁷¹

Secundando a Hull, se pronunció Saavedra Lamas. En su exposición advirtió lo “inusual” que resultaba que una Conferencia Panamericana se propusiera discutir cuestiones financieras y monetarias; omitió así el hecho de que fueron temas centrales en el primer encuentro continental de 1890. Para el argentino, la situación de cada país era tan particular, que el intento de llegar a una conclusión común era riesgoso. El argumento puntual era que, de pronunciarse por una moratoria conjunta, “habríamos llegado a unificar las finanzas de un Continente, cosa que no se ha conseguido en ninguna época de la historia, ni sería posible conseguir, sin destruir la individualidad de las naciones.”⁶⁷²

El sudamericano ofreció una salida dilatoria: que una subcomisión hiciera un estudio sobre la conveniencia o no de incluir las iniciativas mexicanas en los trabajos de la Conferencia. La subcomisión trabajaría en secreto y mientras tanto el resto de las comisiones del programa original iniciarían sus labores normales. Era una manera, como había ocurrido en el pasado –el proyecto de Liga de Naciones de Uruguay de 1923, por ejemplo– de evitar el debate, para después desechar, o en todo caso posponer, la propuesta.

En su réplica a ambos, Puig insistió que México solo buscaba que se discutieran problemáticas que afectaban a la mayoría de los países, sin que esto implicara que se llegara siquiera a una declaratoria conjunta. Para dirimir cualquier obstáculo, ofreció que se suprimiera la propuesta de “moratoria” y que simplemente el debate fuera sobre la problemática de las deudas en general. Al advertir, además, la sincronía entre Saavedra y Hull, Puig lanzó un ataque al sudamericano, a modo de señuelo: manifestó que México estaba dispuesto incluso a que se modificara el punto que se refería a la adopción de la Doctrina Drago, que “pusimos en nuestro temario porque recordamos que nuestra Conferencia iba a verificarse en diciembre y

⁶⁷⁰ *Memoria General y actuación*, p. 88.

⁶⁷¹ Para un resumen puntual: *Report of the Delegates to the Seventh*, pp.26-31.

⁶⁷² *Memoria General y Actuación*, p. 98

sabíamos que el 15 de diciembre muchas almas, muchos corazones en la Argentina iban a realizar un homenaje de gratitud a la memoria de aquel ilustre argentino”. El desafío directo, sin embargo, lo lanzó a EE UU:

Pero desde luego diremos que si en alguna ocasión no necesitaba México insistir sobre la Doctrina Drago, era ahora. Nosotros teníamos fe en la palabra de honor del Presidente Roosevelt, del Secretario de Estado Hull. Nosotros tenemos la seguridad de que en esos cuatro años, por lo menos, de la Administración del señor Roosevelt, la Doctrina Drago no sería precisa, porque no habrá cobranza oficial, o acorazados, o cañones detrás de los grandes intereses, para ofender a América Latina. Ese peligro no existe por ahora.⁶⁷³

Puig sacó así, por primera vez a escena, el que consideraba debía ser el tema central de Montevideo: asegurar que la Buena Vecindad fuera más allá del discurso. Fue Saavedra quien se hizo cargo de la réplica. La referencia a la Doctrina Drago tocó fibras sensibles, sin embargo, se mantuvo firme en su propuesta de transferir los proyectos a una subcomisión y se aventuró en unos malabares retóricos. Señaló que los principios de la Doctrina Drago eran válidos cuando un problema financiero se generaba entre Estados, pero no en cuestiones entre particulares y éstos. Se trató de una interpretación controversial, soltada con ligereza. Afortunadamente para el argentino, salió en su ayuda el ministro de relaciones exteriores de Brasil, Mella Franco. El brasileño externó su respaldo a que se creara una subcomisión que estudiara el temario mexicano. La propuesta fue apoyada sorprendentemente por el chileno Cruchaga.⁶⁷⁴

Con la postura conjunta asumida por Argentina, Brasil y Chile, el tradicional ABC, México confirmó que enfrentaba un escenario adverso; EE UU había logrado construir un muro sudamericano. Aunque Cuba y El Salvador hicieron esfuerzos por sacar adelante la iniciativa, fueron en vano. De acuerdo al reglamento de la UP, para que se aprobara la modificación al programa era necesario que ésta fuera apoyada al menos por dos terceras partes de los participantes. Sin Chile y sin Argentina y sus socios, México simplemente no ajustaba los votos. Puig no tuvo más remedio que aceptar la propuesta de Saavedra. La subcomisión quedó integrada por Argentina, EE UU, Brasil, Colombia y México. La resolución del grupo de trabajo, aprobada por una unanimidad, fue que se convocara la III Conferencia Panamericana de Finanzas en Chile, para tratar los temas mexicanos y otros que consideraran las demás repúblicas americanas.

⁶⁷³ *Memoria General y actuación*, p. 102.

⁶⁷⁴ FRUS, 1933, v. 4, p. 159; *Memoria de la actuación*, pp. 104-115.

Pese al rechazo frontal a modificar el programa, días después México jugó una última carta: impulsar la creación de un organismo interamericano económico y financiero. A través de este otro debate se buscó promover la rehabilitación de la plata. El tópico había sido incluido en las resoluciones de la IV Conferencia Comercial Panamericana, por tanto formaba parte del temario original de Montevideo, y su discusión quedó a cargo de la Cuarta Comisión, llamada “Económica y Financiera”, cuya presidencia recayó en Puig. Uruguay y Chile presentaron proyectos concretos para la creación del Organismo en cuestión, a los que se sumaron propuestas de Perú y México sobre la instauración de un Banco Interamericano. Con el fin de lograr una propuesta consensuada, Puig encomendó a Cosío Villegas, Sánchez Pontón y Ortega que fusionaran las iniciativas. Con la armonización, México creía que podría atraer el respaldo de Uruguay y de Chile.

El resultado fue un ambicioso proyecto, que proponía la creación del denominado Organismo Interamericano de Cooperación Económica y Financiera (OICEF). El ente estaría compuesto por un Consejo Directivo, con representantes de las 21 repúblicas; una Comisión Económica Consultiva, y el Banco Interamericano (BI), con

...las funciones de un Banco Central Continental, regulador del crédito y la moneda y sus fines principales serán: a) Establecer y fomentar el crédito interamericano y el intercambio de capitales. B) Colaborar en la reconstrucción de las economías monetarias nacionales. C) Los demás que le encomienda la Tercera Conferencia Financiera y Económica Panamericana, próxima a reunirse en Santiago de Chile.⁶⁷⁵

Si bien, el OICEF tendría amplias facultades, entre ellas diseñar planes que permitieran enfrentar los problemas económicos del hemisferio, el interés inmediato de México descansó en el BI. La propuesta fue construida a partir del proyecto que desarrolló el grupo coordinado por Cosío Villegas durante el verano. El BI tendría por misión asistir a los Bancos Centrales Nacionales y evitar movimientos innecesarios de metálico. De este modo, se incluiría a la plata como medio parcial de pago bajo control del propio BI. Era una manera concreta de promover la rehabilitación del metal blanco. Pese a la simpatía que generó en buena parte de las delegaciones, el proyecto topó con pared: EE UU se opuso de manera tajante. Era una barrera infranqueable, en tanto se trataba de la nación con la mayor capacidad financiera. De acuerdo a lo expuesto por el delegado Braden, el proyecto entraba en contradicción con la legislación de la Reserva Federal, por lo que era imposible que su delegación respaldara la propuesta. Para evitar que la iniciativa fuera desechada

⁶⁷⁵ *Memoria General y actuación*, p. 303.

absolutamente, Puig propuso que la discusión se trasladara a la Conferencia Financiera que debería reunirse en Santiago. La resolución fue aprobada.

La negativa a discutir las reformas al programa y el rechazo a la creación del OICEF evidentemente fueron severos reveses. No obstante, no representaron un golpe mortal; eran parte de un escenario previsible. El éxito de las iniciativas de deuda y moneda no dependió en exclusiva de su discusión en Montevideo, sino de lo que obtuvieran en las rondas de negociación previa con Washington. La presión ejercida contribuyó a generar condiciones que beneficiaban a los intereses mexicanos. La constatación del divorcio entre la Casa Blanca y el CIB era favorable, en tanto permitía disminuir una fuente de presión que había afectado a los gobiernos mexicanos.

Aunque el debate sobre la adopción de un sistema bimetalista fue desechado, el que Roosevelt ratificara el Acuerdo de Londres y ordenara las compras de plata precisamente cuando se llevaban a cabo las discusiones en Montevideo, fue un gesto positivo. Para México significó la confirmación de que EE UU emprendía un camino que ayudaría a mejorar el precio internacional del metal. Si a esto se suma el entendimiento con los senadores del llamado *Silver Bloc*, se había cumplido con el objetivo general: contribuir a que se definieran condiciones de un escenario benigno para la administración federal que tomaría posesión en 1934. El OICEF pretendía favorecer la cooperación en política económica, pero no ocupaba un espacio angular en los intereses mexicanos.

El debate en las sesiones secretas permitió a los delegados tener un panorama claro del camino a seguir durante el encuentro. Como hemos venido insistiendo, para México la prioridad era la adopción de la *Convención de los Derechos y Obligaciones de los Estados*, una suerte de espina dorsal para la consolidación de un orden jurídico interamericano. Aunque la alianza con Argentina permitió a Hull bloquear las modificaciones al programa, esa sociedad lucía muy frágil al debatir las cuestiones de derecho internacional. En sesiones abiertas al público era imposible que Saavedra intentara defender o justificar el intervencionismo estadounidense. Las consecuencias políticas eran demasiado altas, como para correr el riesgo. Que Hull se aliara con Saavedra evidenció el gran interés que tenía por evitar que una polémica pudiera empañar su propuesta estrella: la iniciativa para promover la negociación de tratados de comercio recíproco. Los mexicanos advirtieron que la discusión de este proyecto podría permitir recuperar las posiciones perdidas.

Si bien, para EE UU el tema comercial ocupó la centralidad de su agenda, para México

fue, en cierto modo, un asunto secundario ¿por qué? Establecer una razón concluyente sería aventurado, pero hay varios factores a considerar que señala el material de archivo. En las rondas de negociación previa entre EE UU y México, se llegó a mencionar las afectaciones del alto arancel a ciertas exportaciones y la posibilidad de algún arreglo. Sin embargo, el tema fue relegado totalmente frente a la cuestiones de deudas, plata e intervención. Parecía que ambos gobiernos prefirieran discutir ese tema de manera particular, sin vincularlo a los tópicos panamericanos. La iniciativa de Hull era bastante moderada, a años luz de la propuesta de unión aduanal que se manejó en la Conferencia Comercial de 1931, por lo que no exigía definir un posicionamiento duro.

Asimismo, como explicó Puig en una de las reuniones de gabinete, México buscaba llegar a un *modus vivendi* que le permitiera mantener e incrementar su comercio con las potencias europeas. En este sentido, es complicado indicar hasta qué punto podía estar interesado el gobierno de Rodríguez en un acuerdo panamericano, cuando realmente el intercambio que realizaba con los países del continente, con la excepción obviamente de EE UU, era muy pequeño. Finalmente, un factor a considerar fueron los cambios en la SH y que Pani quedara marginado en la planeación de la estrategia mexicana en Montevideo. Antes de la Conferencia de Londres, Pani llegó a sugerir la posibilidad de un acuerdo comercial que involucrara a varias naciones americanas, pero el tema no volvió a ser tocado. O no al menos en las negociaciones relacionadas con la Conferencia. Independientemente de los motivos, lo cierto es que a diferencia del resto de los latinoamericanos, México se presentó en la discusión con un margen de maniobra amplio.

La propuesta de Hull tenía que haberse discutido en la Comisión que presidía Puig, pero fue turnada a una comisión especial denominada “Problemas Económicos”, creada a propuesta de Saavedra Lamas y encabezada por él mismo. El argentino pretendía que el premio a su colaboración fuera la firma de un tratado con el gobierno norteamericano, que redujera las tasas a las exportaciones de su país. De ahí que asumiera el rol de principal promotor. Fue tal su entusiasmo durante la presentación de la iniciativa que, como recuerda el secretario de Estado en sus memorias: “his speech was longer than mine”.⁶⁷⁶

El tercero en tomar la palabra, tras las intervenciones de Hull y Saavedra, fue Puig. Retomó varios de los puntos expuestos durante las sesiones privadas de la Comisión de Iniciativas, para señalar que, desde la lectura mexicana, los acuerdos comerciales por sí solos

⁶⁷⁶ HULL, *The memoirs of Cordell Hull*, vol. 1, p. 331.

no resolvían las raíces profundas de la crisis. La reducción de aranceles era insuficiente para una recuperación económica, ya que las altas tarifas eran un mecanismo de defensa, propiciado por el desequilibrio en las balanzas comerciales. Para Puig, la propuesta se volvía estéril si no se discutían también las problemáticas concretas que enfrentaban las naciones latinoamericanas para el pago de deudas y medidas conjuntas para lograr una estabilización monetaria. El verdadero problema, señaló el canciller mexicano, era la perpetuación de un “sistema de inflación de ganancias y de inflación de créditos”, que afectaba particularmente a los países exportadores de materias primas:

Esta injusticia de desproporción entre los rendimientos del cerebro y del músculo y los rendimientos del capital, constituyen un fenómeno esencial de mal ajuste en nuestra economía. Son vicios y fallas de nuestra civilización que debe corregir valientemente el Estado.⁶⁷⁷

En sus memorias, Hull reconoce que el discurso del mexicano encendió los ánimos y generó un ambiente en el que él salía mal parado: “Frequently the audience cast its eyes on me as if I were the villain in the show”.⁶⁷⁸ Ante un amago repentino de Saavedra Lamas para que el proyecto fuera discutido en privado por una subcomisión y después volviera al pleno, con lo que esperaba mantener la situación bajo control, Colombia y Uruguay lanzaron una moción para evitar que se repitiera la película de semanas antes. Por mayoría, se confirmó que el debate debía ser en las sesiones plenarias y en público. La intervención de Puig había entreabierto una caja de Pandora. Pese a las manifestaciones de Brasil y Chile, en el sentido de que apoyaban sin reserva alguna la iniciativa de Hull, una fila de delegaciones se formó para expresar críticas al proyecto y evidenciar sus limitaciones. Entre ellas, las de El Salvador, Colombia, Perú, Haití, Uruguay y Nicaragua. Los puntos sensibles fueron tres: el reproche por la no discusión del tema de deudas, la incertidumbre en torno a la cuestión monetaria y las reservas respecto a la adopción amplia de la cláusula de la nación más favorecida, bajo la consideración que afectaba la libertad que tenía cada país para definir su política comercial, de acuerdo a sus intereses.

Cuando el debate llegó al punto más álgido, en el que la mayoría de las opiniones apuntaban a la poca utilidad de la resolución, otro de los delegados norteamericanos, Spruille Braden, salió al quite para tratar de calmar los ánimos. Se trataba de un reconocido hombre de negocios, propietario de la *Braden Copper Company*, una empresa minera afincada en Chile, y

⁶⁷⁷ *Memoria General y actuación*, p. 450.

⁶⁷⁸ HULL, *The memoirs*, vol. 1, p. 336.

vinculado a la *Standar Oil Company*. En primer lugar manifestó lo que Hull había expuesto en las sesiones privadas: que el gobierno de Roosevelt estaba comprometido con la creación de una “corporación” que velara los intereses de los tenedores de bonos y que desplazara a los molestos intermediarios, “se ha nombrado para integrarla a un grupo de hombres que no tienen ninguna relación con los banqueros internacionales ni con los banqueros de ningún lado; son todos hombres de posición independiente y de sana reputación”.⁶⁷⁹ En segundo, que EE UU abandonaba definitivamente el patrón oro y que había incluso la posibilidad de que adoptara el bimetalismo. De este modo, trataba de dar respuesta a las críticas; la primera potencia del continente no depositaba todas sus esperanzas en que la reducción de aranceles fuera la única vía para enfrentar los efectos de la crisis, sino que desarrollaba una política completa, que además empataba con las preocupaciones de los latinoamericanos.

En su turno siguiente, Puig dio un giro con un discurso en tono conciliador. Explicó que su intervención previa había tenido por finalidad mostrar que los retos que tenían frente a sí los países americanos eran amplios y que las medidas que se tomaran respecto a las relaciones comerciales serían insuficientes, sino se ligaban con acciones en el terreno monetario y financiero. Sin embargo, externó su respaldo a la iniciativa de Hull: “deben intentarse y aplaudirse, creemos, aquellas medidas que ataquen, aunque sea una sola de las fases del problema”. Destacó la relevancia de las políticas de Roosevelt para tratar de reactivar la economía, así como la férrea resistencia que enfrentaba, por lo que hizo un llamado a que la asamblea panamericana brindara su apoyo a estos intentos, que a la larga deberían beneficiar a todos, “Este *New Deal*, este juego nuevo, nosotros no creemos que vaya a ser sólo una nueva ‘mano’ con la misma baraja, sino que nos hacemos la ilusión de que será, para nuestros pueblos de Latinoamérica un juego nuevo, ‘con bajas nuevas’”.⁶⁸⁰

Tras los discursos de Braden y Puig, ya con los ánimos más calmados, se llevó a cabo la votación. De las 20 delegaciones, siete aprobaron la resolución de Hull con reservas: El Salvador, Haití, Ecuador, Nicaragua, Perú, Venezuela, Colombia; la coincidencia en todas fue el rechazo a la cláusula de la nación más favorecida. Las 13 restantes, entre ellas México, respaldaron la iniciativa íntegra.

¿A que jugaba Puig? Dos fueron los objetivos de la estrategia desplegada.⁶⁸¹ En primer

⁶⁷⁹ *Memoria General y actuación*, p. 456.

⁶⁸⁰ *Memoria General y actuación*, p. 464.

⁶⁸¹ En el equipo que acompañó y asesoró a Puig en las discusiones de esta comisión en específico destacaron, entre otros, Manuel J. Sierra, Eduardo Suárez, Daniel Cosío Villegas y Luis Sánchez Pontón.

lugar, forzar a la representación estadounidense a pronunciarse en público sobre los temas propuestos por México y cuyo debate había sido frustrado. El segundo objetivo fue realizar un pequeño ensayo de lo que podría ser el debate sobre la *Convención de los Derechos y Obligaciones de los Estados*. Como reportó Puig a la SRE, su primer discurso no tuvo nunca el propósito de “hostilizar” a la delegación norteamericana.⁶⁸² Simplemente buscó hacer una demostración de la capacidad de movilización de México.

Por una parte, fue notorio que los intentos del ABC por evitar la discusión resultaron inútiles; las condiciones del escenario de las sesiones abiertas era muy distintas al de los trabajos en secreto de la Comisión de Iniciativas. Por la otra, fue patente la sincronía que había entre México y varios de los países que fueron más críticos con la propuesta de Hull. La alianza que se había venido trabajando tomaba forma. Lo que la delegación mexicana pretendía era que EE UU reconsiderara su oposición tajante a la cláusula anti-intervencionista y pudiera llegar a alguna posición intermedia. De no hacerlo, eran altas las posibilidades de que explotara un debate ríspido, que evidenciaría ante la opinión pública las contradicciones de la Buena Vecindad y las limitaciones de la potencia estadounidense en su propia región. Era una manera de tratar de acorralar al gigante.

b) La agenda jurídica.

Los debates de la *Convención de Derechos y Obligaciones de los Estados* iniciaron siete días después que concluyeran los de la iniciativa comercial de Hull. Era, sin lugar a dudas, la discusión estelar de Montevideo y todas las delegaciones estuvieron representadas por sus presidentes. La resolución, originalmente elaborada por la Comisión de Jurisconsultos de Río de Janeiro en 1927 y presentada sin éxito en La Habana, fue turnada a la Segunda Comisión, denominada Problemas del Derecho Internacional. Con el fin de retomar los trabajos previos y realizar los ajustes que se consideraran pertinentes, se creó una subcomisión, integrada por Brasil, Cuba, El Salvador, Haití, Perú, Ecuador y Colombia.

La conformación de este grupo pintó desde el inicio un panorama adverso para EE UU. La inclusión de tres países de América del Centro y del Caribe fue resultado de la presión que ejerció un colectivo de naciones de la región, respaldados por México. Querían evitar que se repitiera una situación como la que frustró los cambios al programa en la Comisión de

⁶⁸² AHSRE, LE-235, De Puig a SRE. Montevideo, 11 y 12 de diciembre de 1933.

Iniciativas.⁶⁸³ Particularmente Cuba y El Salvador eran incondicionales de la delegación mexicana. Asimismo, salvo Brasil, las otras tres naciones sudamericanas –Colombia, Perú y Ecuador– mantenían distancia con los estadounidenses y se mostraban receptivas con la representación mexicana y sus aliados centro-caribeños.

Consciente de esta situación, Hull había intentado idear junto con Saavedra Lamas una estrategia que permitiera posponer el debate. La prudencia empujó a que desecharan esa alternativa. Y esa misma prudencia impulsó a Hull a frenar una propuesta enviada de último minuto por Roosevelt. El presidente pidió que presentara una iniciativa en la que EE UU se comprometía a aportar 5 millones de dólares a un fideicomiso para promover la construcción de una red de estaciones de radio, que permitieran los vuelos nocturnos a través del continente. Era una apuesta de Roosevelt, ardiente promotor también de la Carretera Interamericana, para impulsar un panamericanismo práctico, que se enfocara en los intercambios materiales. Hull le advirtió, con razón, que el ofrecimiento sería interpretado negativamente, como una manifestación de que EE UU se aferraba a la diplomacia del dólar y trataba de imponer proyectos unilateralmente.⁶⁸⁴

El informe elaborado por la subcomisión de Problemas del Derecho Internacional le dio la razón a Hull y confirmó sus temores. Retomó de manera casi íntegra el proyecto de *Convención de Derechos y Obligaciones de los Estados* que se presentó en La Habana en 1928. Así, en los 16 artículos del nuevo proyecto quedaban establecidos, entre otros, principios como la equidad jurídica de los Estados; la existencia política independientemente de que otros gobiernos otorgaran el reconocimiento y la igualdad jurídica entre nacionales y extranjeros. En cuanto al artículo referente a la intervención, los miembros de la subcomisión optaron por la fórmula presentada por México en La Habana: “Ningún Estado tiene el derecho de intervenir en los asuntos internos ni externos de otro”. El debate iniciado en Cuba continuaba donde se había quedado, pero con una innovación explosiva. El proyecto de la subcomisión incluyó una definición precisa de intervención, que recogió de las propuestas presentadas por Haití en Río de Janeiro en 1927:

⁶⁸³ Fue a propuesta de Nicaragua que se acordó que hubiera representantes del Caribe. *Memoria de la actuación*, p. 198. Las dudas sobre la inclinación que tomaría Nicaragua se habían ido disipando: era claro que estaba con el grupo que simpatizaba con México, así se evidenció en las discusiones en torno al proyecto de Hull. Desde sus informes preliminares, el Departamento de Estado advertía que eran altas las posibilidades de que los nicaragüenses fueran un obstáculo para EE UU, dado el perfil “anti-estadounidense” del ministro de Relaciones Exteriores, Leandro Argüello. NAR, RG 43, Entry 212, Caja 3, “Strictly Confidential Memorandum. Brief indication of the attitude of other delegations toward the United States”.

⁶⁸⁴ HULL, *The memoirs of Cordell Hull*, vol. 1, p. 332.

Constituye intervención, y en consecuencia violación del Derecho Internacional, toda acción ejercida por un Estado, ya sea por medio de representaciones diplomáticas conminatorias, ya sea por la fuerza armada, ya por cualquier otro medio que implique coacción efectiva, para hacer prevalecer su voluntad sobre la voluntad de otro Estado, y, de manera general, toda ingerencia, interferencia o interposición de cualquiera clase que fuera, ejercida empleando tales medios directa o indirectamente en asuntos de la incumbencia de otro Estado, cualquiera que fuere el motivo.⁶⁸⁵

La puntualidad de la definición cerraba todas las puertas a cualquier interpretación a la que se quisiera recurrir para interferir en otro país. El rechazo al intervencionismo había sido históricamente un tema que ocupaba a las naciones al norte del Canal de Panamá, pero la iniciativa contenía otro punto que cohesionó a los sudamericanos, ya que había un consenso al respecto: el compromiso a no “reconocer las adquisiciones territoriales o de ventajas especiales que se realicen por la fuerza, ya sea que ésta consista en el uso de armas, en representaciones diplomáticas conminatorias o en cualquier otro medio de coacción efectiva”.⁶⁸⁶ El artículo estaba inspirado en una declaración de 1932 del Comité de Neutrales que mediaba el conflicto por el Chaco y del que formó parte México. Así, no solo se repudiaba la adquisición de territorio, sino también las “ventajas especiales” obtenidas por la fuerza. La referencia a la Enmienda Platt y al tratado impuesto a Haití en 1915 por EE UU era más que obvia.

En el debate participaron las 20 delegaciones. Uno a uno los latinoamericanos se fueron pronunciando a favor de la Convención, incluido Argentina. Saavedra representó a su país en la Reunión de Jurisconsultos de 1927 y fue uno de los promotores de la cláusula contra el intervencionismo. De este modo, su pragmatismo no le permitió eximirse de la discusión. Los delegados de Cuba y Haití fueron los más beligerantes. Más allá de la aprobación de la Convención, su intención era que el debate se convirtiera en una suerte de ultimátum para que EE UU derogara tanto la Enmienda Platt, como el Tratado de 1915 que legitimaba la ocupación norteamericana en Haití. Antoine Pierre Paul, representante haitiano, lanzó un ataque furibundo contra la Doctrina Monroe, a la que calificó de instrumento imperialista:

...no es otra cosa que la expresión de la voluntad de un solo Estado del Continente y cuya interpretación abusiva ha hecho derramar tanta sangre y tantas lágrimas en las pequeñas naciones de este hemisferio, empobrecidas y avasalladas por el *Tío Sam*, en el mismísimo momento en el que gran pariente proclamaba, ante el mundo civilizado, el derecho de los pequeños Estados a gobernarse por sí mismos⁶⁸⁷

⁶⁸⁵ *Memoria General y actuación*, p. 272.

⁶⁸⁶ *Memoria General y actuación*, pp. 244-245.

⁶⁸⁷ *Memoria General y actuación*, p. 246.

Con los ánimos subiendo de tono, parecía que la película de La Habana se volvía a repetir, cuando tocó el turno de la voz a México. El responsable de fijar la posición de la delegación, a través de un extenso discurso, fue nuevamente el canciller Puig. Su postura, obviamente, fue la del rechazo absoluto a toda forma de intervención. No obstante, lejos de lanzar una ofensiva contra EE UU, mantuvo un tono conciliador, similar al de su segundo discurso del debate sobre la resolución de comercio. Inició con un *Mea Culpa*. Reconoció que México había sostenido fuertes diferendos con varias naciones del continente, que habían afectado la solidaridad panamericana. Sin embargo, dijo, tras una profunda reflexión autocrítica se apostó por una nueva política exterior, que superara los traumas del pasado. Prueba de ello era la reanudación reciente de relaciones con Nicaragua, Perú y Venezuela, así como los acercamientos con Guatemala. México deseaba que ese sentimiento fuera una directriz que guiara las relaciones en el continente: “es indispensable, para que ya no existan rencores en ningún lado...que los pueblos fuertes, que los pueblos poderosos tengan respeto y actitud cordial, de hermanos, no solo de vecinos, para los pueblos débiles de América”.⁶⁸⁸

Desde ahí comenzó el viraje. Puig manifestó que el rechazo a la Doctrina Monroe, pero en particular a la interpretación que de la misma hizo el Corolario Roosevelt, era un reclamo colectivo: “esa doctrina nos molesta, nos desune, nos duele”. Siguiendo los argumentos del Memorándum secreto que había enviado a la Casa Blanca, deslizó la idea de que los propios estadounidenses propiciaran un giro. No se trataba de imponer ni de condenar, sino de consensuar. Roosevelt, subrayó Puig, estaba ante la oportunidad histórica de que el ánimo de su *New Deal* se hiciera extensivo a todo el continente y diera pie a una nueva etapa de cooperación. Para ello pedía dos cosas: que EE UU hiciera patente su compromiso de que las relaciones interamericanas fueran reguladas por principios de derecho reconocidos por las repúblicas americanas y que repudiara la Enmienda Platt, que lastimaba no solo a los cubanos, sino a todos los latinoamericanos. Era la vía para iniciar una nueva era para el multilateralismo.

El discurso fue bien recibido por la delegación de EE UU. Los reportes mexicanos y norteamericanos coinciden en señalar que, aunque fue duro, contribuyó a relajar la tensión. A diferencia de La Habana, la situación era manejable. Por lo menos México tendía la mano para evitar que la Conferencia terminara nuevamente en escándalo. Tocó el turno a Hull de

⁶⁸⁸ *Memoria General y actuación*, p. 250.

pronunciarse. Pese a que en las instrucciones se había establecido que no era recomendable aceptar el Convenio, ni en general la codificación del llamado Derecho Internacional Americano, dadas las circunstancias, la opción del rechazo tajante era demasiado arriesgada. Los días previos a la discusión, la delegación había planteado, en conjunto con el personal en Washington del Departamento de Estado, a su vez en comunicación permanente con Roosevelt, los pasos a seguir.

La determinación fue aceptar la Convención aunque con una reserva. EEUU apoyaba el rechazo a la intervención de un Estado sobre otro, aunque subrayando que existían divergencias en torno al significado de “intervención”. Es decir, Hull aceptó el artículo en cuestión, tal como fue formulado por México en La Habana, pero objetó la definición precisa de Haití. EE UU materializaba así, mediante un tratado interamericano, el giro en su política exterior que Roosevelt había anunciado en los discursos de su toma de posesión y en la UP en marzo y abril de ese año. Para los latinoamericanos se trató de una postura aceptable. Las 20 delegaciones aprobaron la Convención, algunas como la de Haití “de todo corazón”.⁶⁸⁹ Por primera vez las repúblicas americanas llegaban a un consenso general en torno a un código que debía regir las relaciones entre ellas.

Para México fue un desenlace satisfactorio, que favorecía los esfuerzos en favor de la codificación y la construcción del orden jurídico interamericano. Dentro de las labores de esa misma comisión de Problemas del Derecho Internacional, la delegación mexicana trabajó a favor de la aprobación de resoluciones que tendían a armonizar los criterios respecto a extradición, asilo político y nacionalidad. En este último tema se reafirmó la coincidencia que existía entre los latinoamericanos respecto a la Doctrina Calvo.

El delegado Eduardo Suárez, asesor jurídico de la SRE y futuro secretario de Hacienda, participó activamente, además, en la elaboración de un proyecto para establecer órganos permanentes que avanzaran los trabajos de codificación en América. Para ello, se propuso la creación de una División Jurídica en la UP y de una Comisión de Expertos, que estaría reunida de manera permanente en Washington. La primera trabajaría bajo las órdenes de la segunda, que además debía coordinar las labores de las Comisiones Nacionales de Derecho Internacional que se debían formar en los 21 países americanos. El proyecto fue aprobado por unanimidad.

El Código de la Paz, pese a los esfuerzos de Reyes y Sierra, no tuvo la suerte a su

⁶⁸⁹*Memoria General y actuación*, p. 274.

favor. Como se explicó antes, era un proyecto que armonizaba los tratados vigentes en el hemisferio y ofrecía un código detallado, que podía adoptar las repúblicas americanas. El contexto jugó en contra. Por una parte, la tregua entre Bolivia y Paraguay, que se logró a media Conferencia, se mantenía con alfileres. Los esfuerzos de los mediadores de la SDN, así como de las propias delegaciones, habían tenido éxito inicial al lograr el cese temporal de las hostilidades, pero un arreglo definitivo lucía lejano. La discusión del Código se vio afectada por estas circunstancias externas; existía el riesgo de que rompiera el frágil equilibrio conseguido hasta entonces. Por la otra, la alianza entre Argentina y EE UU provocó que se le diera prioridad al Pacto Antibélico de Saavedra. Aunque no entraba en contradicción con el proyecto mexicano, ya había sido firmado por los principales países de América Latina. La resolución de la Comisión fue que se pospusiera la discusión del Código de la Paz a la siguiente Conferencia. México no puso mayor objeción.

A diferencia de lo ocurrido cinco años atrás en La Habana, la Conferencia de Montevideo cerró de manera cordial. Los insultos de 1928 fueron remplazados por abrazos de navidad y buenos deseos de año nuevo. El optimismo fue alimentado por dos cuestiones: la tregua en el conflicto por el Chaco y que se hubiera podido llegar a acuerdos que, de cumplirse, eran relevantes para los intereses de la mayor parte de las repúblicas. Mientras las naciones de Sudamérica y EE UU se mostraron entusiasmadas con la promesa de arreglos comerciales, que atacaran el proteccionismo asfixiante, México y los países del Caribe y Centroamérica centraron su ánimo positivo en las expectativas que abrían los resultados de los debates jurídicos y el compromiso al cese del intervencionismo.

Al margen del buen ambiente final entre los delegados, diplomáticos al fin, la verdadera trascendencia de los trabajos de Montevideo solo se podría medir con sus efectos prácticos. Es decir, su impacto en la manera en que hasta entonces interactuaban las naciones del hemisferio y en la funcionalidad de la Unión de Repúblicas Americanas. De no producirse una transformación tangible, como resaltó con un tino el periódico argentino *La Nación*, todo quedaría como un simple recuerdo de “un lindo torneo oratorio”.⁶⁹⁰ Independientemente de ello, la delegación mexicana regresó a casa con un balance positivo, en al menos tres sentidos.

En primer lugar, los pasos dados hacia la consolidación de un orden jurídico interamericano empataban con los objetivos generales de política exterior. Se generaban instrumentos que contribuían a contener a EE UU y garantizar mayor equilibrio en la zona

⁶⁹⁰ "Mr. Hull y El Señor Puig Casauranc", *La Nación*, 17 de diciembre de 1933.

geográfica de interés inmediato para México: el Caribe y Centroamericana. El *Convenio de Deberes y Obligaciones de los Estados*, aún con las reservas, tuvo una importancia estratégica: al establecer que las relaciones entre las naciones americanas se guiarían a partir de principios de Derecho Internacional, aceptados por todas y no de acuerdo a criterios unilaterales, se puso un candado legal que aseguraba el compromiso de Roosevelt a cesar las intervenciones. No hay que olvidar las tensiones que existían al interior del propio gabinete norteamericano al respecto y que no era la primera vez que se prometía poner freno al envío de *marines*; por lo menos Wilson, Harding y Hoover hicieron ofertas similares. Por primera vez el compromiso estadounidense fue más allá del discurso.

A corto plazo, la presión ejercida por México y por otros países latinoamericanos fue un factor que jugó a favor de evitar una incursión armada en Cuba. A mediano plazo este giro se confirmó con la derogación de la Enmienda Platt y el retiro definitivo de tropas norteamericanas de Haití en 1934.⁶⁹¹ A largo plazo se allanó el camino para que cuestiones como la resolución de conflictos interamericanos y la defensa frente a amenazas extracontinentales, se atendieran definitivamente a través de mecanismos multilaterales. Estos tópicos dominarían la agenda de las Conferencias Panamericanas de Buenos Aires 1936 y Lima 1938. De ahí que proyectos como el Código de la Paz volverían a la palestra.

La adopción continental de las Resoluciones de Río, es decir de la mencionada Convención, brindó respaldo internacional a los principios que México había ido adoptando como directrices generales de su política exterior y que lo guiaban también en la SDN: igualdad jurídica de los Estados; no intervención; el no a la práctica del reconocimiento como condicionante internacional. El camino hacia la consolidación del orden jurídico interamericano favorecía a México, en tanto prevalecían referentes de un imaginario que compartía con las naciones hispanoamericanas, como era el caso de los principios de la Doctrina Calvo y que sería estratégico durante el sexenio cardenista.

En segundo lugar, Montevideo confirmó al ámbito panamericano como un campo alternativo para la interacción bilateral entre México y EE UU, y amplió los canales de negociación entre ambos. Aunque el debate de las iniciativas de carácter económico fue bloqueado, en las rondas previas se definieron condiciones que eran favorables para los

⁶⁹¹ En las rondas de negociación previa, Hull advirtió a los mexicanos que Roosevelt tenía intención de derogar la Enmienda Platt, pero primero necesitaba generar condiciones para sortear la oposición al interior de EE UU. Si bien, sería debatible atribuir esta decisión completamente al accionar de México, consideramos que fue un elemento de presión importante, en tanto involucró a otros países del continente.

intereses del país y para el gobierno que tomó posesión en 1934.

En el caso de la iniciativa de deudas, el divorcio entre la Casa Blanca y el CIB quitó una fuente de presión importante para México. Tan es así, que a principios de 1934 el gobierno de Rodríguez rompió relaciones con el CIB, sin que hubiera mayores consecuencias.⁶⁹² El comité formado por Roosevelt para desplazar a los super-banqueros, mostró la disposición a propiciar un ambiente constructivo con México y las naciones latinoamericanas, por lo que no es extraño que la diplomacia mexicana dejara en olvido su iniciativa de moratoria.⁶⁹³ Al ser constituido, el *Foreign Bondholders Protective Council* quedó encabezado por dos ex subsecretarios de Estado: Francis White y J. Reuben Clark. Ambos habían desempeñado un papel destacado en la colocación de los cimientos de la política de la Buena Vecindad. Clark era el autor del famoso memorándum que desmontó el Corolario Roosevelt, mientras que White fue uno de los principales promotores del fin de las ocupaciones militares en Centroamérica y el Caribe.⁶⁹⁴

En lo que respecta a la iniciativa bimetalista, si bien EE UU no adoptó como tal este sistema monetario, su política hacia la plata favoreció a México. La ratificación del Acuerdo de Londres y la orden de compra de ese diciembre contribuyeron al paulatino ascenso del valor del metal blanco. Estos beneficios se incrementaron a partir de junio de 1934, cuando se promulgó la *Silver Purchase Act*, que autorizó al Departamento del Tesoro la compra de plata en el exterior, con el propósito de que cubriera una cuota de 25 % del stock monetario estadounidense. Esto significó la adquisición de plata mexicana por parte del gobierno norteamericano a un precio mayor que el del mercado. Aunque la medida tuvo efectos diversos a mediano y largo plazo, en términos generales fue positiva para México, en tanto el metal era el mayor producto de exportación. La presión generada en torno a Montevideo y la relación que se pudo establecer con los senadores del *Silver Bloc* se deben tener en consideración, como factores que propiciaron las “compensaciones laterales” de Roosevelt al *looby* platista.⁶⁹⁵

En tercer lugar, México pudo comenzar a perfilarse como un actor clave en la política

⁶⁹² BAZANT, *Historia de la deuda exterior*, pp. 217-218.

⁶⁹³ En la V Conferencia Comercial Panamericana, celebrada en Buenos Aires, Puig –para entonces embajador en Argentina– confesó al Departamento de Estado que México no tenía interés alguno en insistir en el tema de moratoria en ningún otro evento panamericano. NARA, RG 43, Entry 214, Caja 1, De Alexander Weddell, embajador en Argentina y jefe de la delegación, a Secretario de Estado. Buenos Aires. 1 de mayo de 1935.

⁶⁹⁴ GELLMAN, *Good Neighbor Diplomacy*, p. 4. Los Reportes anuales del organismo pueden consultarse en línea: <http://collections.stanford.edu/cfb/bin/browse/field/list?field=titleBrowse>

⁶⁹⁵ Sobre las compensaciones: RIGUZZI, “Política Monetaria”, p. 10.

interamericana, con peso real. Además de la atención que se puso en la región geográfica inmediata, Centroamérica y el Caribe, se confirmó el involucramiento en la política internacional sudamericana, área de la que se había mantenido parcialmente ajeno. Aunque los recelos de algunos gobiernos conservadores se mantendrían, para EE UU México adquiriría un rol relevante como un interlocutor al que había que tomar en cuenta.

El viaje de retorno del grueso de la delegación mexicana se realizó por el Atlántico, con escalas en Sao Paulo y Río de Janeiro. El canciller Puig fue recibido por Getulio Vargas, y firmó un tratado de extradición y un convenio sobre la enseñanza de la historia americana. Con la travesía por Brasil, terminaba una larga gira que abarcó buena parte de América del Sur. Al llegar a México, como reseña Palacios, el grupo encabezado por Puig fue recibido efusivamente por el gobierno de Rodríguez y los miembros del cuerpo diplomático latinoamericano, particularmente por los ministros de Cuba y El Salvador, que organizaron una serie de eventos sociales. Para la mayoría, la participación mexicana había sido exitosa.⁶⁹⁶ El ánimo general apuntaba hacia un nuevo comienzo en las relaciones interamericanas, uno en el que México tendría cada vez más protagonismo.⁶⁹⁷

⁶⁹⁶ PALACIOS-COVARRUBIAS, *América del Sur*, pp. 283-286.

⁶⁹⁷ En la delegación había un rostro de tristeza: el de Margarita Robles. El propósito de su viaje a fue asesorar en los trabajos de la Tercera Comisión, en donde el CIM presentó una iniciativa para que se reconociera la igualdad de derechos políticos y civiles de las mujeres. La propuesta dio lugar a fuertes debates. Pese a los intentos desesperados de Robles, México no solo se opuso al tratado, sino que además formuló varias reservas a otra convención que reconocía el derecho a la nacionalidad de las mujeres. Solo Uruguay, Cuba y Paraguay respaldaron al CIM. En una carta a Calles, escrita “con el alma desgarrada”, Robles hizo un severo reproche por la falta de apoyo. El distanciamiento con los grupos feministas, no obstante, fue temporal. En la Conferencia de Lima, como ocurrió en el entorno de Santiago 1923 y en el de La Habana 1928, las feministas serían aliadas claves de México.

Cuarta parte. El panamericanismo mexicano en tiempos de Lázaro Cárdenas.

Un verdadero panamericanismo sólo será posible y fecundo si nuestras repúblicas gozan de la libertad de acción necesaria para resolver sus problemas, sin extrañas injerencias, conforme a sus intereses nacionales y las circunstancias políticas interiores.

Francisco Castillo Nájera, *Remarks on Pan Americanism*, 1935

Las palabras anteriores formaron el núcleo del discurso estelar de la reunión en la que la American Academy of Political and Social Science, una de las asociaciones más prestigiosas de intelectuales en EE UU, celebró el Día de las Américas en abril de 1935. Exactamente dos años antes, Franklin D. Roosevelt aprovechó esa conmemoración para presentar ante la UP su política de Buena Vecindad. Castillo Nájera, embajador de México en Washington desde comienzos de ese 1935, esbozó así los puntos centrales que guiarían los pasos del gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) en el plano hemisférico: la exigencia del cumplimiento irrestricto del principio de no intervención, que englobaba el respeto a las medidas que cada país emprendiera en pos de su bienestar interno, y la apuesta por esfuerzos que tendieran a favorecer el entendimiento y la cooperación entre las naciones.⁶⁹⁸ Meses después, a mediados de septiembre, la Cancillería apuntalaría y bautizaría a este posicionamiento como la política del Buen Amigo, extendiéndola como carta de navegación para todas las relaciones internacionales de México.⁶⁹⁹

Entre la nutrida historiografía mexicanista que cubre el sexenio de Cárdenas, no existe un trabajo que estudie a detalle el despliegue de esa política sobre el campo para el cual fue concebida originalmente: el sistema interamericano. En una destacada investigación de factura reciente, Kiddle ha retomado el término para analizar las relaciones del cardenismo con los países de América Latina. Sin embargo, en su análisis la Unión de Repúblicas Americanas ocupa un lugar marginal, así como la interacción con EE UU a través de ese espacio

⁶⁹⁸ Las palabras del epígrafe las retomó Castillo en una carta que envió a Cárdenas a finales de 1937, cuando la relación con EE UU vivía momentos de tensión, para recalcar la manera en la que desde México se entendían las relaciones interamericanas. Castillo Nájera, que encabezó la embajada en Washington hasta 1945, fue un hombre clave del gabinete presidencial. En la correspondencia personal entre ambos personajes, veteranos los dos de la Revolución, se traspira confianza y camaradería: Cárdenas incluso se permite tutearlo. APFCN, Exp. 25, De Castillo Nájera a Cárdenas. Washington DC, 2 de noviembre de 1937.

⁶⁹⁹ Aunque la Política fue presentada en septiembre de 1935, mediante una declaración del subsecretario Ceniceros, éste retomó en esencia el discurso de Castillo. Cfr. KIDDLE, *La política del buen amigo*, pp. 19-28.

multilateral.⁷⁰⁰ La ausencia es relevante. Autores como Meyer y Schuler, esenciales para entender la política exterior de Cárdenas, han sugerido la importancia que tuvo la dinámica multilateral panamericana en la relación de México con su vecino del norte, como una determinante, incluso, para que medidas como las expropiaciones agraria y petrolera – angulares en el proyecto social cardenista–fueran posibles. La lectura de ambos descansa en un razonamiento deductivo: frente a un escenario global de crecientes tensiones internacionales, EE UU necesitaba una política hemisférica sólida; un rompimiento con México resultaba un lujo incosteable, condición que el gobierno cardenista supo aprovechar a su favor.⁷⁰¹ Ahora bien, aunque historiográficamente se intuye un “por qué”, hay un desconocimiento sobre “qué” y “cómo” se negoció.

La cuarta parte de la tesis persigue un objetivo general: contribuir a complementar el cuadro de las relaciones internacionales del México cardenista, analizando su participación en la Unión de Repúblicas Americanas. Al hacerlo se ampliará la comprensión sobre el desenvolvimiento en otras áreas: la SDN, la interacción con Europa y con Asia, pero también ayudará a tener nuevos elementos para examinar las relaciones con Latinoamérica y con el propio EE UU. Dentro de la complicada baraja de la relación bilateral entre los dos vecinos norteamericanos, ¿qué papel jugó la carta panamericana? ¿De qué manera los gobiernos de Cárdenas y Roosevelt establecieron canales de negociación teniendo como telón de fondo el continente. Más allá del recelo que despertaba el Cardenismo entre los regímenes conservadores latinoamericanos, ¿existieron márgenes que permitieran la colaboración política con algunos de ellos? Son cuestionamientos a responder. Tres ideas generales guían el apartado.

La primera de ellas es que la política exterior cardenista no partió de cero. Existió continuidad con las líneas definidas a finales de la década de 1920, en al menos en cuatro puntos. a) La apuesta por una política de equilibrios, en el que la SDN tuvo un rol destacado. Pese a su creciente debilitamiento, la liga ginebrina ofreció un contrapeso multilateral, al que México se aferró para no quedar encerrado dentro del sistema hemisférico. Pero lo mismo

⁷⁰⁰ Kiddle omite en su análisis las Conferencias de Buenos Aires y de Lima. Autores como Zuleta o Palacios, que analizan las relaciones con América del Sur, dedican algunas líneas a ambos eventos, pero no llegan a profundizar. Rodríguez de Ita y Muñoz ofrecen panorámicas generales de las relaciones de cardenismo con Centroamérica y el Caribe, respectivamente, pero abordan solo de manera marginal la interacción multilateral panamericana. PALACIOS-COVARRUBIAS, *América del sur*, pp. 284-291; ZULETA, *Los extremos*, pp.169-221; RODRÍGUEZ, “México-Centroamérica”; MUÑOZ, “Entre la colaboración interamericana”.

⁷⁰¹ SCHULER, *Mexico between*, pp. 34-39 y MEYER, “De la nacionalización”, pp. 397-399.

ocurrió en sentido inverso. La doble membrecía a esos espacios fue un factor que aprovechó el gobierno mexicano. *b)* La consolidación de un orden jurídico interamericano se mantuvo como una prioridad, en tanto cumplía la función de dique para contener a EE UU. *c)* México desplegó una actitud favorable hacia la cooperación panamericana, en particular hacia ciertos proyectos de integración continental. Prueba de ello fue el desarrollo de iniciativas como la Carretera Panamericana y el Instituto Indigenista Interamericano. *d)* Más allá de las particularidades de cada interacción bilateral, las relaciones con Latinoamérica fueron estratégicas para la política mexicana. El escaso intercambio económico fue compensado por el valor político de las relaciones.

La segunda idea a tener en cuenta es que la diplomacia cardenista, por lo menos en el ámbito hemisférico, mantuvo una línea de actuación pragmática y realista. La relación con los estadounidenses a través de este espacio multilateral estuvo marcada por el entendimiento creciente. Frente al avance de los totalitarismos a nivel global y la preponderancia de gobiernos conservadores en América Latina, la sintonía fue, hasta cierto punto, natural. Como señaló Ramón Beteta, subsecretario de Relaciones Exteriores, en una carta personal a Lázaro Cárdenas al iniciar la Conferencia de Buenos Aires de 1936: “por primera vez en la historia de América vamos a sentirnos, queramos o no, más cerca ideológicamente del Norte que del Sur.”⁷⁰²

Este entendimiento no significó subordinación. La estrategia seguida por México fue intentar conciliar entre los deseos rupturistas de naciones como Argentina y los planes hegemónicos de EE UU; tratar de encontrar el punto medio, que permitiera mantener el equilibrio hemisférico y el respeto a las soberanías. México jugó un rol activo en el proceso de reconfiguración del sistema interamericano, lo que implicó no solo una reivindicación permanente de un multilateralismo que repudiara el tutelaje estadounidense, sino, también, poner freno a las iniciativas que, con el pretexto de la seguridad continental, buscaban atentar contra la libre autodeterminación de los pueblos, como pretendieron Brasil en la reunión de Buenos Aires de 1936 y EE UU en la de Lima en 1938. Es importante señalar que una particularidad del periodo es que los proyectos económicos fueron relegados de las discusiones y la centralidad se posó en cuestiones político-jurídicas.

Finalmente, la tercera idea es que, efectivamente, la arena panamericana permitió amortiguar las tensiones generadas con EE UU por las reformas cardenistas. Las acciones

⁷⁰² AHSRE. LE-363 II, De Ramón Beteta a Lázaro Cárdenas. Buenos Aires, 26 de noviembre de 1936, f. 214.

trazadas en las Conferencias de Buenos Aires y de Lima, así como en las Reuniones de Cancilleres de Panamá en 1939 y La Habana en 1940, estuvieron estrechamente vinculadas con problemáticas concretas de la relación entre los vecinos norteamericanos en dos sentidos. En primer lugar, porque el campo multilateral se convirtió en una extensión de las negociaciones bilaterales, al participar en ambos los mismos actores. En segundo, como se verá en el apartado sobre la Conferencia de Lima, el orden jurídico interamericano fue empleado como fuente de legitimación, dentro del derecho internacional, de las políticas sociales cardenistas; en concreto de las expropiaciones agraria y petrolera. La posible “panamericanización” del conflicto fue un elemento de presión, del que echó mano la diplomacia mexicana.⁷⁰³

Esta tercera parte está dividida en tres capítulos. El primero, denominado “Panamericanismo extraordinario: la Buena Vecindad, el Buen Amigo y Buenos Aires 1936”, emplea la Conferencia Interamericana para la Consolidación de la Paz como una ventana para analizar a grandes rasgos las condiciones que influían en las políticas exteriores de EE UU y de México, en relación con el continente; concluye con el proceso de negociación con el que se pretendió re-estructurar el sistema hemisférico. “México y la Guerra Civil Española. La dimensión panamericana” es el nombre del segundo de los capítulos; en él se ofrecen claves para entender la política cardenista hacia el conflicto hispano, en función con su membresía a la Unión de Repúblicas Americanas. Finalmente, “La Conferencia de Lima: un campo de negociación multilateral para los problemas bilaterales”, es el tercero y el más extenso. En este último capítulo se analizan, por un lado, las implicaciones que tuvo la reunión panamericana en la relación bilateral entre México y EE UU; por el otro, el intenso proceso de negociación para apuntalar el sistema interamericano, ante el inminente estallido de la Segunda Guerra Mundial.

⁷⁰³ En cierto modo, las negociaciones siguieron la lógica de la fórmula de Ojeda: México colaboró con EE UU en la reconfiguración del sistema interamericano, aspecto que era fundamental para éste último, y a cambio EE UU toleró las políticas sociales del cardenismo, fundamentales para México. OJEDA, *Alcances y límites*.

Capítulo 6. Panamericanismo extraordinario: la Buena Vecindad, el Buen

Amigo y Buenos Aires 1936

La política tiene dos funciones: una se aplica a la organización del presente y la otra a la preparación del porvenir.

Alfonso Reyes, *Misión Diplomática*

6.1 La Buena Vecindad.

A finales de enero de 1936, Franklin D. Roosevelt envió una carta similar a cada uno de los mandatarios de las 20 naciones que integraban la Unión de Repúblicas Americanas. En ella, proponía la celebración de una Conferencia Panamericana de carácter extraordinario, antes del siguiente encuentro, programado para 1938 en Lima. La reunión tendría por propósito discutir el perfeccionamiento de los instrumentos para garantizar la paz continental. Roosevelt argumentaba que era necesario aprovechar la experiencia de la Guerra del Chaco, pero lo cierto es que perseguía un objetivo geopolítico más amplio: asegurar la neutralidad colectiva frente a eventuales conflictos internacionales. Para entender la convocatoria hay que tener en cuenta por lo menos cuatro factores: *a)* las agresiones de las potencias fascistas y las perturbaciones que provocaron en el escenario internacional; *b)* la creciente competencia de Alemania frente a EE UU en los mercados latinoamericanos; *c)* la reconfiguración de la política exterior norteamericana en América Latina; *d)* la situación de la política interna de EEUU.⁷⁰⁴ Todos influyeron en la relación que se estableció con México en la arena panamericana.

6.1.1 La agresividad fascista.

La invasión de Italia a Etiopía, en octubre de 1935, confirmó la debilidad irreversible de la SDN, que se había anunciado ya desde que en 1933 Alemania y Japón abandonaron el organismo. Aunque la Liga impuso originalmente sanciones a Italia, fueron esfuerzos con poca incidencia, ya que no contemplaron la restricción a exportaciones de productos como el petróleo, que verdaderamente hubieran afectado a la nación europea. La falta de rigidez fue consecuencia, en gran parte, del doble juego de Francia e Inglaterra. Las dos potencias europeas, que dominaban la SDN, buscaron evitar una confrontación con la Alemania de

⁷⁰⁴ Un panorama general de la política exterior de Roosevelt en MCCULLOCH, "Franklin D. Roosevelt", pp. 69-85, o los clásicos: GELLMAN, *Good Neighbor Diplomacy* y DALLEK, *Franklin D. Roosevelt*, pp. 101-168.

Hitler, para entonces el principal aliado de Mussolini. Italia terminó por anexionarse Etiopía en mayo de 1936.⁷⁰⁵

En su misiva, el presidente norteamericano aseguraba que los trabajos de la Conferencia tendrían por finalidad “completar y reforzar” a la SDN. Sin embargo, para todos los observadores de la época resultó evidente que su apuesta era consolidar la alternativa panamericana frente al multilateralismo ginebrino. En los albores de los años 1920, Roosevelt fue un férreo simpatizante del ingreso de su país a la Liga, pero desde que fue nombrado candidato a la presidencia en 1932 repudió públicamente esa posibilidad: para el demócrata, Ginebra se había distanciado completamente del ideal original de Wilson.⁷⁰⁶ Esa postura era mayoritaria. Aunque EE UU formaba parte de varios organismos dependientes de la SDN, durante 1935 el proceso legislativo para reconocer la jurisdicción de la Corte Internacional de La Haya provocó grandes tensiones en el Senado, que evitaron que los trabajos avanzaran. Como resalta Dalleck, el escepticismo hacia Ginebra y sus instituciones se impuso.⁷⁰⁷

En el continente la frialdad hacia la SDN no era exclusiva de los estadounidenses. Si bien, los gobiernos de naciones como Argentina, Chile y México, eran partidarios firmes de Ginebra, existía un creciente desencanto al interior de las mismas. En el caso chileno, por ejemplo, voces muy críticas en la prensa y en el parlamento pedían abandonar la Liga. Como veremos, algo similar ocurría en México. Por su parte, desde mediados de la década de 1920, Brasil y Costa Rica renunciaron a su membresía, mientras que Paraguay hizo lo propio en 1935, en protesta por los resultados de la mediación de la SDN en el Chaco. Otro grupo de países –Perú, Bolivia, República Dominicana y los centroamericanos– vivían con el amago permanente de desvincularse, principalmente por la imposibilidad de cumplir con el pago de sus cuotas. Durante el primer semestre de 1936, Nicaragua, Honduras y Guatemala consumirían su salida.⁷⁰⁸

El desenlace del conflicto ítalo-etíope agravó el malestar general, no sólo por la ineficacia del organismo para contenerlo, sino también por el impacto colateral de las

⁷⁰⁵ El primer ministro francés Laval y el de relaciones exteriores británico Hoare, promovieron un plan que reconocía las pretensiones italianas sobre Etiopía, para desmovilizar a Mussolini. El proyecto, desarrollado al margen de Ginebra, salió a la luz y generó gran controversia. A.J. Taylor denominó a la iniciativa como la “sentencia de muerte” de la SDN. TAYLOR, *The origins of the Second World War*, pp. 127-129.

⁷⁰⁶ MCCULLOCH, “Franklin D. Roosevelt”, pp. 69-70.

⁷⁰⁷ DALLECK, *Franklin D. Roosevelt*, pp. 95-101.

⁷⁰⁸ Castillo Nájera, que fungió como representante ante la SDN, trazó un panorama muy completo de la situación de América Latina. AHSRE, LE-363 I, De Castillo Nájera a Beteta. Washington, 10 de septiembre de 1936, ff. 125-32.

sanciones contra Italia en varias naciones. En Ecuador, El Salvador y Uruguay, por ejemplo, los diplomáticos mexicanos reportaban que había una multiplicidad de actores que exigían a sus gobiernos abandonar la SDN, por las afectaciones directas al comercio, a consecuencia de la restricción de las exportaciones hacia Italia. Las numerosas colonias de migrantes italianos se convirtieron, también, en elemento de presión.⁷⁰⁹ No es extraño que, ante este clima adverso a Ginebra, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala y República Dominicana promovieran la idea de retomar el viejo plan de la Liga de Naciones Americanas, ya fuera completamente independiente o vinculada a la SDN. Colombia y República Dominicana formalizarían la presentación de iniciativas concretas.

El desencanto con Ginebra era alimentado, además, por la inminencia de una guerra en el Pacífico, a partir de la recomposición geopolítica que experimentaba Asia, y que podía extenderse a América. El expansionismo de Japón a costa de China era una cuestión que mantenía en jaque a EE UU y que generaba atención en México. Como advertían los ministros mexicanos en Tokio y Buenos Aires, japonés y estadounidenses, –los antiguos aliados que habían diseñado una suerte de versión asiática de la Doctrina Monroe a principios del siglo XX, para frenar al imperialismo ruso–, se enfilaban ahora hacia un choque directo, ante la ausencia de contrapesos en el Lejano Oriente.⁷¹⁰ La ineficacia de la SDN para sancionar la invasión a Manchuria prácticamente sacó a Ginebra del escenario asiático. Asimismo, el creciente entendimiento entre Japón y la Alemania nazi, que culminó con la firma del Pacto *Antikomintern* en noviembre de ese 1936, neutralizó a la Unión Soviética y dejó a China a merced de los japoneses, hambrientos de territorio y materias primas.

Aunque EE UU mantenía aún el control sobre Filipinas, cuya independencia prometió conceder en 1946, su posición en la zona era cada vez más comprometedora. Además de la presión militar del Imperio japonés, enfrentaba la competencia financiera de Gran Bretaña, que buscaba incrementar su influencia en China por medio del otorgamiento de créditos y la vinculación monetaria con la libra esterlina.⁷¹¹ De cara al ámbito panamericano, para los

⁷⁰⁹ AHSRE, LE-244. De Enrique Solórzano, encargado de negocios de México en El Salvador, a SRE. San Salvador, 28 de abril de 1936, f. 22 y De Antonio Méndez Fernández, encargado de negocios a. i. de México en Uruguay, a SRE. Montevideo, 2 de septiembre de 1936, ff. 105 -108.

⁷¹⁰ AHSRE, LE-144. Informe Especial de la Legación de México en Japón. Tokio, 27 de junio de 1936, pp. 149-161 y REYES, *Misión Diplomática*, T. I, pp. 569-577.

⁷¹¹ RIGUZZI, “Política Monetaria”, 5-6.

estadounidenses la preocupación se ancló en los esfuerzos nipones por establecer intercambios comerciales con América Latina, en tanto podían ser la semilla de futuras alianzas militares.⁷¹²

6.1.2 *La influencia económica alemana en América.*

El segundo factor que incidió en la convocatoria de Roosevelt era la creciente competencia de Alemania frente a EE UU en los mercados latinoamericanos. Después de la tormenta generada por el *crack* de 1929, a partir de 1932 la mayoría de las economías latinoamericanas experimentaron una etapa de recuperación, impulsada por una serie de reformas y la moratoria en el cumplimiento del servicio de deuda externa. Esta situación favorable, así como los efectos nocivos del proteccionismo británico y estadounidense, alentaron la iniciativa alemana. La estrategia del Tercer Reich consistió en la introducción de una moneda especial, denominada *askimark*, para las transacciones de su comercio exterior. De este modo, pagaba a un precio más alto las exportaciones de los latinoamericanos, pero obligaba a estos a comprar productos alemanes, ya que en la práctica la moneda era inconvertible. Como señala Bulmer-Thomas, la maniobra permitió un crecimiento sustancial en la participación alemana en el comercio latinoamericano, en perjuicio principalmente de Gran Bretaña, pero también de EE UU.⁷¹³

Aunque estos últimos conservaban un lugar privilegiado como socios de América Latina, lo cierto es que la incesante presencia alemana implicaba riesgos de corte geopolítico.⁷¹⁴ Alemania seguía galopante en su política de rearme: en marzo de 1936 Hitler ordenó militarizar la región de Renania, limítrofe con Francia y Bélgica, violando el Tratado de Versalles. La posibilidad de que, a través del comercio, los nazis pudieran consolidar alianzas sólidas en el hemisferio occidental era una cuestión que alarmaba al Departamento de Estado, que tenía poco margen de maniobra frente a los latinoamericanos por la política comercial proteccionista que defendía el Congreso.⁷¹⁵

⁷¹² Tras la firma de tratado de comercio bilateral con Brasil, EEUU obtuvo el compromiso de que sería respaldado por la nación sudamericana en un eventual conflicto con Japón. En el caso de México, el gobierno norteamericano siguió desde la década de 1920 la interacción con Japón. Temían que los nipones pudieran instalarse en Baja California y desde ahí iniciar una invasión. *USMI*, Rollo 1, 1924; NARA, RIAM Confidential. Japanese Fishing Operations. American Consulate, Guaymas, México, 23 de diciembre de 1935. 812.628/295.

⁷¹³ “En 1938, último año no afectado por la guerra, Alemania recibía 10.3 % de las exportaciones latinoamericanas, y aportaba 17.1 % de las importaciones, en comparación con 7.7 % y 10.9 % respectivamente, en 1930”: BULMER-THOMAS, *La historia económica de América Latina*, p. 252.

⁷¹⁴ De acuerdo a Bulmer-Thomas, EE UU pasó de ser el destino del 33.4 % de las exportaciones latinoamericanas en 1930 al 31.5 % en 1938.

⁷¹⁵ Los altos aranceles a las importaciones, establecidos por la Ley Hawley-Smoot, tenían fuertes partidarios. Pese a los esfuerzos de Hull, al iniciar 1936 su proyecto de Tratados de Comercio Recíproco había concretado acuerdos solamente con Cuba, Honduras, Haití, Brasil y Colombia.

6.1.3 La reconfiguración de la política exterior de EE UU.

Para la administración Roosevelt la Conferencia Panamericana brindaba un abanico de posibilidades políticas para posicionarse en América Latina. La crisis de 1929 modificó sustancialmente los equilibrios regionales y fue una de las causales que contribuyeron a una mayor polarización social, así como a la preponderancia de gobiernos autoritarios, muchos de ellos cercanos ideológicamente a los fascismos europeos. Frente a estas condiciones, EEUU buscó reorientar sus políticas. Si la derogación de la Enmienda Platt en Cuba y el retiro de los *marines* de Haití fueron esfuerzos concretos para promover la Buena Vecindad en el Caribe, desplegó acciones enfocadas a fortalecer sus relaciones políticas con Centro y Sudamérica.

En América Central, de manera paralela a la invitación al encuentro hemisférico, el gobierno norteamericano inició un viraje radical en la política que había seguido en la región desde de la década de 1920. Como se explicó en capítulos anteriores, los tratados generados en la Conferencia Centroamericana de Washington 1922-23 establecieron un compromiso entre EE UU y cinco naciones de la zona – todas salvo Panamá-, para no reconocer a los regímenes que llegaran al poder mediante una revolución o un golpe de Estado; la llamada Doctrina Tobar. Aunque los propios estadounidenses violaron ese acuerdo en 1927, al sabotear al gobierno constitucional de Nicaragua y respaldar a los golpistas, oficialmente se mantuvieron apegados a esa directriz. De hecho, negaron el reconocimiento a Maximiliano Hernández en El Salvador, que ocupó la presidencia tras liderar una asonada en 1931.

A comienzos de 1934, encabezados por Costa Rica, los cinco países de la zona reconfiguraron el acuerdo regional, al cumplirse su vigencia de 10 años, desechando las condicionantes al reconocimiento.⁷¹⁶ La administración Roosevelt no definió una postura clara de forma inmediata, lo que generó incertidumbre. Tras una serie de consultas al interior del Departamento de Estado, se tomó la decisión de abandonar la política del reconocimiento, justo en los primeros meses de 1936. Nuevamente fue el caso de Nicaragua el que inclinó la balanza en la determinación. Al repudiar la Doctrina Tobar, EE UU despejó el camino para apoyar a Somoza, un firme partidario de Washington, que se hizo de la presidencia, tras un anunciado golpe militar, a mediados de ese año.⁷¹⁷

⁷¹⁶ WEEKS, “Almost Jeffersonian”, pp.494-496; CONNELL, *El Sistema interamericano*, pp. 120-121.

⁷¹⁷ Somoza encabezaba la Guardia Nacional, que tenía el control militar desde la salida de los marines en 1933. Después del golpe de Estado de junio de 1936, hubo un breve gobierno de transición, que no fue más que un montaje para “legitimar” el arribo de Somoza, que se auto nombró presidente en enero de 1937.

La nueva postura reflejaba el pragmatismo que guiaba al gigante norteamericano frente al complejo contexto global: requería aliados sólidos en la región, que tuvieran el control interno de sus países, independientemente de la forma en la que hubieran llegado al poder. El idealismo democrático era una quimera en una región dominada por caudillos autoritarios. El giro estuvo ligado estrechamente a la promoción de la reunión continental. El Departamento de Estado pretendía que en la conferencia extraordinaria se adoptara el rechazo a la Doctrina Tobar, como reiteración del repudio al intervencionismo.⁷¹⁸ Si bien lucía como un guiño a la Doctrina Estrada sostenida por México, en realidad era un mecanismo pragmático para ganar la simpatía de los círculos de poder político latinoamericanos, y la aceptación de una realidad ineludible: desde el estallido de la crisis financiera de 1929, al menos doce países americanos experimentaron el ascenso de gobiernos que llegaron al poder no por las urnas, sino por las armas.⁷¹⁹

En el caso de la relación con Panamá, cuya interacción se desarrollaba por cauces distintos a los del resto de Centroamérica, la política estadounidense experimentó también un cambio relevante, mediante la articulación de un nuevo tratado bilateral, que sustituyó al vigente desde la independencia del país en 1903. El convenio original seguía preceptos similares a los de la Enmienda Platt. Establecía la posibilidad de que los estadounidenses intervinieran unilateralmente en territorio panameño para “proteger” el ferrocarril y el Canal. Con el nuevo tratado, que se firmó en marzo de 1936, se eliminaron las cláusulas que permitían la intervención de EE UU y que le concedían la prerrogativa de expandir unilateralmente la zona del Canal, aunque conservó el control sobre éste.⁷²⁰

Respecto a Sudamérica, en donde también dominaban los gobiernos de carácter conservador, la administración Roosevelt buscó afianzar su recolocación política en el área, ampliando la ventana de oportunidad que le abrió su retorno al proceso de mediación de la Guerra del Chaco. El intento por solucionar el conflicto por parte de la SDN resultó estéril: no logró el ansiado acuerdo de paz y derivó en el abandono de Paraguay de la Liga ginebrina en 1935.⁷²¹ A iniciativa de Argentina, con el respaldo de Chile, se conformó un comité de mediación de países limítrofes con los beligerantes y se extendió la invitación a EE UU. La

⁷¹⁸ FRUS, 1936, Vol. V, pp.126-148.

⁷¹⁹ El giro sembró la semilla para el anti-americanismo democrático: aquel que reprochaba el apoyo de EE UU a dictadores y que florecería en la Guerra Fría. FRIEDMAN, *Repensando el antiamericanismo*, pp. 202-205.

⁷²⁰ DALLEK, *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy*, pp.123.

⁷²¹ La SDN se involucró en 1932 en la mediación. En el proceso participó activamente México. HERRERA, *México en la Sociedad de Naciones*, pp. 140-166.

intención del controvertido canciller argentino Saavedra Lamas, era que los norteamericanos se implicaran económicamente en la reconstrucción, lo que beneficiaría a las empresas e inversores argentinos perjudicados por la guerra. Al mismo tiempo, Saavedra pretendía fortalecer su candidatura al Premio Nobel de la Paz, que perseguía desde años antes.

En el Departamento de Estado tuvieron claros esos objetivos, pero decidieron aprovechar la oportunidad para ganar influencia en la zona y contener a los argentinos. De ahí que presionaran por la inclusión plena del Brasil de Getulio de Vargas en la mediación. Aunque nominalmente Río de Janeiro había sido considerado, en la práctica Buenos Aires intentó marginar su participación, consciente de que le quitaba protagonismo. El involucramiento brasileño era de interés para los norteamericanos, toda vez que contribuía a disminuir la posibilidad de una nueva injerencia de Ginebra, ya que Brasil tampoco pertenecía a la SDN. Asimismo, EE UU se negó a comprometer ayuda financiera, lo que restó margen de maniobra a Saavedra. El argentino había logrado que paraguayos y bolivianos firmaran un protocolo de paz en junio de 1935, pero el camino hacia la solución definitiva era lejano. La intransigencia de los beligerantes, que hizo fracasar los diversos comités de mediación desde 1928, y la falta de una estrategia sólida por parte de Argentina, pusieron varias veces al borde del colapso las negociaciones. Al iniciar 1936, la inestabilidad en Paraguay y en Bolivia demostró la fragilidad de los acuerdos preliminares: ambos sufrieron cambios violentos de gobierno.⁷²²

Cuando Roosevelt envió su misiva proponiendo una conferencia extraordinaria, estas condiciones jugaban a su favor. Desde un inicio se estableció que la reunión no trataría la cuestión del Chaco, pero fue evidente el uso que se hizo del conflicto para recalcar la necesidad de fortalecer el multilateralismo interamericano y el papel de EE UU como actor central en Sudamérica. Paradójicamente fue Argentina, que tras la colaboración estrecha en 1933 en Montevideo había retomado su postura anti-panamericanista, la que abrió las puertas a los estadounidenses. De oponerse a la iniciativa, prácticamente se dictaría una sentencia de muerte al comité de mediación del Chaco, lo que afectaría la posición argentina en su propia región. Para tratar de aliviar el antagonismo de Buenos Aires, avivado al cebarse un acuerdo comercial, Roosevelt propuso que la sede del encuentro fuera precisamente esa capital. El régimen de

⁷²² Cierta historiografía sostiene que para 1936 el fin de la guerra prácticamente estaba pactado; el cotejo de fuentes diplomáticas de EE UU, México y Bolivia arroja lo contrario. De hecho, la paz no se firmó hasta julio de 1938, tras un complejo proceso de negociación. En octubre de 1935, el propio Saavedra llegó a sugerir la incorporación a los trabajos de mediación del resto de naciones americanas, como una forma de destrabar las pláticas y evitar un fracaso prematuro que le hubiera cobrado factura directa. FRUS, 1935, vol. IV, pp. 7-198; *Informe de la Delegación de Bolivia*. Sobre el protagonismo de Saavedra: REYES, *Misión Diplomática*, t. 1, p. 746.

Agustín Pedro Justo no tuvo más remedio que aceptar. EE UU tenía frente a sí la posibilidad de reforzar su posición continental, en uno de los territorios más hostiles.

6.1.4 La situación de la política interna norteamericana.

En 1936 Roosevelt enfrentó su primera reelección. Si bien gozaba de una elevada popularidad, gracias a las medidas para combatir el desempleo y paliar los efectos de la Gran Depresión, también había situaciones adversas. Desde inicios de 1935 el gobierno norteamericano experimentó fuertes presiones de grupos pacifistas y aislacionistas, que se oponían a un incremento en el gasto militar. El resultado fue la promulgación de una legislación sobre neutralidad, que limitó el accionar de la política exterior. Asimismo, el presidente vivía un pulso con la Suprema Corte, respecto a la constitucionalidad de varias de las políticas que le daban forma a su programa, el llamado *New Deal*. Finalmente, padecía una férrea campaña negativa orquestada por grupos de oposición y de su propio partido, que contaba con el respaldo del conglomerado de periódicos de Hearst. Desde los ojos de sus enemigos, las políticas sociales del demócrata, que implicaban una mayor injerencia del Estado, eran de inspiración “comunista” y, por tanto, representaban un riesgo para la democracia liberal.⁷²³

La iniciativa de llamar a una Conferencia Panamericana tuvo también un eco electoral. La mayor parte de los estadounidenses apostaba por el aislacionismo y se oponía al ingreso a la SDN, pero la actitud cambiaba drásticamente en lo concerniente al plano continental. Un porcentaje elevado del electorado era partidario no sólo de un estrechamiento de las relaciones políticas con Latinoamérica, sino, incluso, de la creación de una Liga de Naciones Americanas. De acuerdo al American Institute of Public Opinion, 56 % de los votantes estadounidenses se decantaba por esa posibilidad.⁷²⁴ La postura de una mayor vinculación con América Latina era respaldada, además, por empresas como *General Motors*, que veían el potencial de los mercados de la región y que deseaban el fortalecimiento de los acuerdos interamericanos. No es extraño, por ejemplo, que Roosevelt adoptara como una de sus prioridades la promoción de la Carretera Panamericana, que debía favorecer el comercio y el desarrollo de la industria automotriz.⁷²⁵

La administración Roosevelt promovió el encuentro continental como un esfuerzo para hacer extensiva la neutralidad estadounidense y así combatir las objeciones aislacionistas. El

⁷²³ PANI, *Historia Mínima*, pp. 198-203; MCCULLOCH, “Franklin D. Roosevelt”, pp. 69-85.

⁷²⁴ NARA, RG 43, Entry 226, Telegrama 75, De Moore a Hull. Washington, 7 de diciembre de 1936.

⁷²⁵ FRUS, 1936, vol. V, pp. 301-303 y NA, RG 43, Entry 258, Caja 2.

argumento fue claro, no se trataba de que las Américas se prepararan para la guerra, sino que fortalecieran los mecanismos que garantizaran la paz colectiva; las repúblicas del hemisferio compartían rasgos institucionales que hacían posible este anhelo. Finalmente, aunque no influyó en la convocatoria original, ya que estalló después —julio de 1936—, la Guerra Civil Española tomó un rol protagónico. A iniciativa de Francia e Inglaterra, se conformó un Comité de No Intervención, al que se integraron originalmente 27 naciones europeas. El objetivo era aislar la contienda, como un asunto interno del país ibérico. Aunque los hechos demostraron con rapidez la ineficacia del Comité, para EE UU fue un factor favorable, que le permitió ponderar la necesidad de que los países americanos definieran acuerdos, similares a los tomados en Europa, con el fin de actuar ante conflictos internos y externos.

6.2 El Buen Amigo.

¿Cuáles eran las condiciones en México? ¿De qué manera se recibió la iniciativa de Roosevelt sobre la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz en Buenos Aires? La invitación llegó a manos Lázaro Cárdenas en un momento trascendental. A comienzos de 1936, el michoacano daba pasos agigantados en su lucha por librarse definitivamente de la sombra de Plutarco Elías Calles. El llamado Jefe Máximo y sus simpatizantes buscaron reproducir el nivel de injerencia que tuvieron en las presidencias de Portes Gil (1928-30), Ortiz Rubio (1930-32) y Rodríguez (1932-34). Sus intentos, no obstante, chocaron con la resistencia cardenista, sostenida en una vigorosa y renovada movilización obrera. A mediados de 1935, la balanza comenzó a inclinarse en favor de Cárdenas, al grado que pudo ejecutar una purga de los elementos que Calles incrustó en la primera línea del gabinete. En febrero de 1936, el movimiento obrero partidario al presidente, liderado por Vicente Lombardo Toledano, dio vida a la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), ente que se convirtió en un baluarte para el cardenismo. Dos meses después, en abril, Calles fue expulsado del país.⁷²⁶

El proceso de afianzamiento de la figura presidencial tuvo efectos en la conducción de la política exterior y, por tanto, en la definición de una posición de cara al panamericanismo extraordinario al que convocaba EE UU. Era necesario demostrar ante el mundo que el gobierno de México estaba absolutamente en manos de Cárdenas; que el desplazamiento del grupo callista era irreversible, y que no existían márgenes para que se pudiera aspirar al poder

⁷²⁶ Para un panorama de la vida política del periodo: GARRIDO, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*; MEDIN, *El minimato presidencial* y MEYER, “La institucionalización del nuevo régimen”, pp. 852-871.

por una vía distinta a la constitucional. Este proceso de legitimación hacia afuera, con la proyección de un gobierno sólido y estable, era complementario del que se experimentó hacia el interior, con el apaciguamiento de cacicazgos y la fortificación del aparato estatal.

La política exterior adquirió un rol central: se convirtió en uno de los instrumentos para garantizar la ejecución de las políticas sociales contenidas en el Plan Sexenal, y que hasta entonces Cárdenas solo había podido efectuar parcialmente, como en el caso del reparto agrario. Una gestión correcta de la interacción internacional de México, en particular con el vecino del norte, era indispensable para hacer frente a las posibles presiones que quisieran frenar cambios que afectaran intereses de ciudadanos y/o empresas extranjeros. En la definición de la estrategia que México seguiría en Buenos Aires, aparecieron dos elementos que tendrían un papel decisivo en la transición de la política exterior cardenista: *a)* el involucramiento directo de hombres cercanos al presidente y de él mismo en la conducción de las relaciones internacionales; *b)* la reafirmación del compromiso mexicano con la SDN.

6.2.1 La toma del control de la política exterior por los cardenistas.

Como titular de la SRE, Cárdenas nombró originalmente al ex presidente Portes Gil y como subsecretario a José Ángel Cisneros. Se trató de una concesión importante. Si bien Portes Gil encabezó brevemente la legación en Francia, eran un par de advenedizos frente al círculo de hombres que había dirigido la Cancillería desde comienzos de la década de 1920. La designación siguió una lógica vinculada a la política interna. Portes Gil no era cardenista, pero mantenía autonomía frente a Calles. Era un elemento con peso político propio, que ofrecía equilibrio dentro del gabinete. Cuando en junio de 1935 la crisis entre cardenistas y callistas alcanzó un pico de tensión, Portes Gil partió para ocupar la presidencia del Partido Nacional Revolucionario (PNR), posición que ya había desempeñado. 14 meses después rompería con Cárdenas, pero en ese momento tuvo una actuación relevante, al contener a Calles.

Cárdenas buscó que Fernando González Roa, un viejo lobo de mar de la diplomacia mexicana y que entonces comandaba la embajada en Guatemala, tomara las riendas de la Cancillería. La nominación no se pudo materializar, dado el avanzado estado de una enfermedad que padecía González y que lo llevó a la muerte meses después. La SRE quedó entonces interinamente al frente de Ceniceros. En diciembre de ese año finalmente asumió la titularidad el general Eduardo Hay, un veterano de la Revolución con amplia experiencia

diplomática: fue ministro en Italia y Japón, cónsul en Francia y embajador en Guatemala. Aunque de perfil discreto, destacaba por su lealtad a Cárdenas.⁷²⁷

La llegada de Hay marcó el inicio de la transición en la SRE, que se consolidó con el relevo de Ceniceros en mayo. De acuerdo a Kiddle, a través de éste, Portes Gil, y en cierta medida el grupo callista, mantuvieron un alto nivel de influencia, que obstaculizaba el efectivo control cardenista.⁷²⁸ El elegido para ocupar el cargo de subsecretario fue Ramón Beteta. Hermano del jefe del Estado Mayor Presidencial, mantenía una relación personal con Cárdenas y compartía su visión nacionalista. En los reportes del *Foreign Office* británico y de la inteligencia estadounidense se le tildaba de antiimperialista. Abogado por la Escuela Nacional de Jurisprudencia y con estudios en economía en la Universidad de Texas, Beteta poseía un perfil técnico que armonizaba con el círculo que guio la Cancillería desde la década de 1920.⁷²⁹

Al asumir la nueva posición, Beteta tuvo entre sus prioridades definir una estrategia para la Conferencia de Buenos Aires, retomando el trabajo de Ceniceros, quien había iniciado algunas gestiones. Para ello, se apoyó en otro hombre cercano a Cárdenas: Francisco Castillo Nájera, embajador en Washington. Médico de profesión y “de sangre predominante india” - según los “peculiares” análisis de la diplomacia británica-, Castillo era un veterano del ejército constitucionalista, con amplio recorrido internacional: ex-ministro en China (1922-25), Bélgica (1927-30), Holanda (1930-32) y Francia (1933-35). Fue representante ante la SDN, lo que validaba su experiencia en espacios multilaterales.⁷³⁰

Ambos, en concordancia con Cárdenas, configuraron un equipo de asesores encargado de definir la posición mexicana. Entre ellos se encontraban personajes con amplia experiencia en política internacional, como el embajador Alfonso Reyes, que retornó de Río de Janeiro a Buenos Aires, con la intención de fortalecer las relaciones con Argentina y preparar la participación en la Conferencia; el ministro en Santo Domingo Juan Manuel Álvarez del Castillo, que fue diputado en la Asamblea Constituyente de 1917 y encabezó las misiones

⁷²⁷ En los perfiles del *Foreign Office* se le consideraba cordial, pero poco inteligente y sin influencia. De padre inglés, el reporte británico recoge un comentario absurdo sobre la nominación: “Unkind rumour attributes his inclusion in the Cabinet to a desire to demonstrate the inferiority of the white intellect as compared with the Brown” BDFA, V. 20 “México, Central and South America. March 1939-December 1939”, pp. 199.

⁷²⁸ La salida de Ceniceros obedeció, según Kiddle, a diferencias con Hay respecto a los pasos que debía seguir México en la SDN. KIDDLE, *La política del buen amigo*, pp. 20-23.

⁷²⁹ USMI, Rollo 5, Report no. 9563 “Attitude of Several Important Mexican Officials”, México, 18 de octubre de 1940 y BDFA, Vol. 20 “México, Central and South America. March 1939-December 1939”, pp. 194-195.

⁷³⁰ BDFA, Vol. 20, “México, Central and South America. March 1939-December 1939”, pp. 202; *Memoria de la SRE de 1928 a 1929*, pp. 1151-1153. Compartía intereses literarios con Alfonso Reyes y con Genaro Estrada, con quienes sostenía una correspondencia dinámica. Igualmente mantuvo buena relación con Sierra y con González Roa.

diplomáticas en Berlín (1923) y Lima (1933-35); Pablo Ortiz Campos, consejero del Servicio Exterior y diplomático de largo recorrido,⁷³¹ e Isidro Fabela, canciller interino en tiempos de Carranza, que tuvo, además, encomiendas diplomáticas como la reanudación de relaciones con los países de América del Sur y la promoción de los constitucionalistas en Europa. Al igual que Álvarez, Fabela fue representante de México ante Alemania (1920). El grupo lo cerraban el ministro en Reino Unido Narciso Bassols, un político de izquierda radical, que en la práctica tuvo una influencia mínima, y dos economistas: Daniel Cosío Villegas y Alonso Espinoza de los Monteros, que participaron en los trabajos de Montevideo en 1933.⁷³²

La incorporación de Fabela y su nombramiento como delegado a la Conferencia, causó gran expectación. Autor del célebre libro *Los Estados Unidos contra la Libertad*, publicado en Barcelona en 1918, era reconocido internacionalmente como un pensador antiimperialista y un férreo crítico del panamericanismo. Su inclusión en el equipo que diseñó la estrategia mexicana para la reunión continental fue a petición expresa de Cárdenas. Además de la sintonía con sus ideas nacionalistas, para el presidente fue determinante la posición de Fabela en favor de que México se mantuviera en la SDN, expresada en una serie de artículos en *Excelsior*. No viajó a Buenos Aires, pero participó activamente en la planeación de la estrategia, esencialmente en los estudios sobre neutralidad. En 1937 se convirtió en representante ante Ginebra.⁷³³

6.2.2 *El compromiso con Ginebra.*

El segundo elemento en la transición del gobierno cardenista, relacionado a la Conferencia de Buenos Aires, fue remarcar que la conducción de la política exterior mexicana tendría una aspiración universalista, acorde a los criterios del Ejecutivo. En este sentido, cobró relevancia la reafirmación del compromiso con la SDN. En su respuesta a Roosevelt, escrita desde Matamoros en medio de una de sus largas giras por el país, Cárdenas fijó dos puntos. Por un lado, la coincidencia en la necesidad de establecer mecanismos que garantizaran la paz y, por

⁷³¹ Ingresó al Servicio Exterior en 1918. Ocupó puestos diplomáticos en Brasil, Honduras, España y Washington. Eran reconocidas sus dotes como abogado internacionalista. *Memoria de la SRE de 1928 a 1929*, pp. 1179-1180.

⁷³² Bassols fue secretario de Hacienda entre 1934 y 1935. En 1936 se reincorporó al gobierno como ministro en Inglaterra. Algunos trabajos del grupo en: AHSRE, LE-363 I y REYES, *Misión Diplomática*, T. I, pp. 541-590.

⁷³³ En la prensa se especuló sobre los motivos de su no asistencia, entre ellos una posible rivalidad con Castillo Nájera o un distanciamiento repentino con Cárdenas. Los motivos que sostuvo Fabela sobre su decisión fueron el fallecimiento de su madre y problemas de salud. En 1928 Fabela escribió una carta pública a los delegados hispanoamericanos a la Conferencia de La Habana, que tuvo gran eco. AIF, IF/II.4-128. Sobre el pensamiento antiimperialista de Fabela: OCHOA, “Radiografía del Imperio”.

tanto, la pertinencia de la reunión extraordinaria. Por el otro, el respaldo irrestricto de México a Ginebra. En palabras del presidente, el encuentro panamericano "...no puede sino vigorizar y suplementar los esfuerzos de la Sociedad de Naciones y de los otros agentes, actuales y futuros, que tratan de prevenir la guerra..."⁷³⁴.

Esa misma posición fue ratificada meses después ante Alfonso López, presidente de Colombia, quien promovía un proyecto de Liga de Naciones Americanas, que podría fungir como un organismo regional vinculado a la SDN. Sin comprometer su apoyo ni externar abiertamente el rechazo a la propuesta colombiana, Cárdenas manifestó que el criterio de su administración era "colaborar con el organismo de Ginebra, no obstante las deficiencias que la práctica ha puesto de relieve en la ejecución de sus procedimientos, a fin de contribuir a una solidaridad universal.... de posible perfeccionamiento futuro."⁷³⁵

Como ocurrió en gran parte de América Latina, diversas voces debatían en la escena pública si México debía continuar o abandonar la SDN. La permanencia era un dilema que se venía planteado prácticamente desde el ingreso, pero que cobró fuerza ante el devenir del conflicto ítalo-etíope. Se reprochaba la ineficacia ginebrina para frenar la invasión al país africano, con lo que el llamado pacto de seguridad colectiva prácticamente se desvaneció. Asimismo, se discutía la pertinencia de que México hubiera respaldado las sanciones a Italia, nación con la que mantenía cierto grado de intercambio económico, y se involucrara en una problemática que le era completamente ajena.

La polémica adquirió protagonismo en el Senado, en donde se llegó a calificar a la SDN como "lujo decorativo para la América", dados sus constantes fracasos y el elevado costo que representaba sostener la membresía.⁷³⁶ Cárdenas identificó en sus *Apuntes* al senador Cándido Aguilar, secretario de Relaciones Exteriores de Venustiano Carranza, como uno de los principales promotores de abandonar la Liga. Aguilar, "líder del ala izquierda del Congreso", como lo llama Herrera, llegó incluso a amagar con formalizar su posición a través de una iniciativa, lo que hubiera confrontado al Legislativo con el Ejecutivo, justo en momentos en los que éste apenas se libraba de la sombra callista. Así, la ratificación de la membresía de la SDN

⁷³⁴ AHSRE, LE-327, De Lázaro Cárdenas, presidente de México, a Franklin D. Roosevelt, presidente de EEUU, Matamoros, Tamaulipas, 19 de febrero de 1936, f. 9.

⁷³⁵ APFCN, Caja 6, Exp. 25, De Lázaro Cárdenas, Presidente de la República de México, a Alfonso López, Presidente de la República de Colombia. México, 5 de junio de 1936.

⁷³⁶ Estas declaraciones tuvieron eco más allá de las fronteras. AHSRE, LE-144, De Enrique Solórzano, encargado de negocios de México en El Salvador, a SRE. San Salvador, 28 de abril de 1936, ff. 22-23.

respondía también a condiciones de la política interna; era un elemento complementario del afianzamiento de la figura presidencial.⁷³⁷

Pese al fracaso de la intervención de la SDN, que se consumó con la anexión de Etiopía a Italia en mayo de 1936, y aun teniendo en cuenta la oposición interna, la determinación de Cárdenas era clara: permanecer dentro de Ginebra y en la medida de lo posible contribuir a fortalecer al organismo.⁷³⁸ Lejos de un idealismo romántico, las razones concretas seguían la lógica trazada por Estrada: contar con un contrapeso político, aunque sus alcances fueran simbólicos, frente a EE UU. Así lo explicó Cárdenas en sus *Apuntes*:

Quienes secundan en nuestro país la tendencia a que México se separe de la Liga sirven, quizá inconscientemente, a los intereses de quien resulta beneficiado: el imperialismo. Entre otras razones poderosas para que México permanezca en la Liga, hay una concluyente que justifica su permanencia: disponer de una tribuna en Europa contra el predominio de nuestros vecinos.⁷³⁹

6.2.3 Buenos Aires y el despliegue de una política exterior activa y pragmática.

Hacia mediados de la década de 1930, México sostenía relaciones diplomáticas con una treintena de países, entre ellos Alemania, Japón e Italia. Pese a las diferencias políticas con los tres, expresadas en la SDN, aprovechó las ventajas económicas de la interacción, particularmente con los alemanes. Al igual que en el resto de América Latina, se experimentó un incremento en el comercio bilateral, gracias a la política del Tercer Reich y como consecuencia del proteccionismo anglosajón. Para 1936, 10.6 % de las exportaciones mexicanas se dirigían hacia la nación teutona y 16 % de las importaciones provenían de ese mercado, lo que convirtió a Alemania en el segundo socio comercial de México, después de los estadounidenses.⁷⁴⁰ Si bien, esto dotaba de márgenes de autonomía a la política exterior mexicana frente a EE UU, para el gobierno cardenista era evidente que las ansias

⁷³⁷ La iniciativa no prosperó. HERRERA, *México en la Sociedad de Naciones*, pp. 214-215. CÁRDENAS, *Apuntes*, p. 350. Otra de las voces críticas identificadas por Herrera era la del pintor Gerardo Murillo Cornado, Dr. Atl. El pequeño libro *Ante la carroña de Ginebra* contiene varios de sus textos al respecto.

⁷³⁸ De acuerdo a Herrera, la postura cardenista ante el conflicto fue “prudente” y “legalista”. Aunque respaldó las sanciones económicas a Italia: “su desempeño apuntará más hacia la defensa del Pacto que al país agredido. México...no pretenderá convertirse con sus acciones en un paladín de las naciones débiles; su política en Ginebra es básicamente autodefensiva” HERRERA, *México en la Sociedad de Naciones*, p. 180 (I).

⁷³⁹ CÁRDENAS, *Apuntes*, p. 350. Como advierte Riguzzi, es posible que las notas fueran mejoradas sustancialmente en los años posteriores de su supuesta redacción original. Aun así, es interesante la anotación, toda vez que reproduce el sentido de la memoria elaborada tras la Conferencia de La Habana por González Roa, y en la que recomendaba el ingreso a la SDN, ya que podía representar “una tribuna para defender a nuestra patria, en un momento dado, de los ataques maliciosos” de EE UU. AHSRE, LE- 209, Memorándum Secreto, f. 26.

⁷⁴⁰ KUTZ, “Las oleadas de americanización”, pp. 170-175; ZULETA, “Alfonso Reyes y las relaciones”, p. 900. Sobre la relación con Japón y Alemania: SCHULER, *Mexico between Roosevelt and Hitler*, pp. 24-25 y 51-57.

expansionistas de Hitler terminarían por colapsar el equilibrio político global y se convertirían en una amenaza también para México.

En este sentido, sería erróneo considerar que la postura de Cárdenas en favor del universalismo ginebrino se tradujo en un anti-panamericanismo simplista o en indiferencia hacia la iniciativa de Roosevelt. Por el contrario, el presidente y su equipo tenían bastante clara la realidad geopolítica en la que estaba inmerso el país. Con EE UU fuera de Ginebra, el sistema interamericano era una vía privilegiada para interactuar con el poderoso vecino del norte, dentro de las condiciones de un ámbito multilateral. Si, por un lado, esto ofrecía la posibilidad de obtener concesiones en la relación bilateral, por el otro permitía establecer condiciones para la colaboración entre las dos naciones norteamericanas en pos de la reorganización del sistema hemisférico.⁷⁴¹ Al arribar a Buenos Aires, Beteta era plenamente consciente del reto al que se enfrentaba México. En dos cartas escritas con un día de diferencia a Hay y a Cárdenas, retrató el panorama: “la situación europea y el Pacto Germano-japonés, hacen que la Conferencia se abra dentro de un ambiente, en el que la lucha del nazismo y el fascismo contra la democracia y la Revolución Social está bien clara”,⁷⁴² señaló en su correspondencia al secretario, análisis que remató con sinceridad en la carta a Cárdenas:

...Contra esa coalición no vamos a tener otro aliado que los Estados Unidos, a quienes también, por irónico que pueda parecer, tachan ahora de comunistas. La Conferencia se va abrir, pues, en una atmósfera en la que por primera vez en la historia de América vamos a sentirnos, queramos o no, más cerca ideológicamente del Norte que del Sur.⁷⁴³

El horizonte internacional permite entender la disposición a involucrarse, desde un inicio, en la planeación del encuentro.⁷⁴⁴ Una vez que todos los mandatarios del hemisferio aceptaron la propuesta de Roosevelt, la organización de la reunión quedó en manos del Consejo Directivo de la UP. De este modo, se le legitimaba como un esfuerzo colectivo, que demandaba la participación y el compromiso de las 21 repúblicas. Siguiendo el protocolo de las demás Conferencias Internacionales Americanas, se formó una subcomisión de programa, que quedó

⁷⁴¹ Beteta recopiló información de las legaciones mexicanas en América Latina, en la que le daban pormenores de la fuerza de grupos simpatizantes de los fascismos europeos; del auge de movimientos conversadores y de la penetración económica de Alemania. Los informes en: AHSRE, LE 344.

⁷⁴² AHSRE, LE 363 II, De Ramón Beteta a Eduardo Hay. Buenos Aires, noviembre 27 de 1936, f. 205.

⁷⁴³ AHSRE, LE 363 II, De Ramón Beteta a Lázaro Cárdenas. Buenos Aires, 26 de noviembre de 1936, f. 215.

⁷⁴⁴ En su correspondencia con Castillo, Cárdenas aceptaba que aunque no tenía “fe ciega” en los resultados del encuentro panamericano, las circunstancias globales hacían necesario llegar a algún entendimiento.

integrada por México, Guatemala y Argentina.⁷⁴⁵ Si bien representaban tres regiones del continente, en realidad la composición obedeció a una lógica de equilibrio político.

Guatemala, gobernada por la mano dura de Jorge Ubico (1931-44), seguía tradicionalmente una línea panamericanista y pro-estadounidense. El régimen guatemalteco simpatizaba, además, con la eventual creación de una Liga de Naciones Americanas. Sin embargo, a diferencia de la propuesta de Colombia, que consideraba que la asociación pudiera funcionar como organismo regional de la SDN, el país centroamericano encabezaba una férrea campaña anti-ginebrina, que promovía la desafiliación de los latinoamericanos. Argentina, dirigida por Agustín P. Justo (1932-38) –igual o más severo que Ubico– defendía posiciones completamente opuestas. Con una política exterior de carácter europeísta, determinada por sus vínculos económicos con Gran Bretaña y Alemania, la nación rioplatense se había manifestado históricamente como adversa al panamericanismo y, en los últimos años, como defensora del universalismo que representaba la SDN. Pese a que su ciudad capital sería la sede de la Conferencia y a que colaboraba directamente con Washington en la solución del conflicto del Chaco, el gobierno argentino se apegó milimétricamente a esa postura.⁷⁴⁶

Frente a estas dos tendencias extremas, aparecía México en una posición intermedia. Como indicó el propio Cárdenas en su contestación a Roosevelt, el criterio de su gobierno era que los acuerdos regionales a los que se llegara en Buenos Aires, debían complementar y fortalecer la labor de la SDN. Es decir, para México, pese a que no se inclinaba por la creación formal de una liga, no había una contraposición insalvable entre Ginebra y la Unión de Repúblicas Americanas. De este modo, la inclusión de Castillo Nájera en el comité, a petición expresa de Hull y de Welles, permitió que, más allá de las divergencias, no se perdiera la centralidad del tópico que dio pie a la convocatoria: definir instrumentos que garantizaran la paz, frente a las amenazas inter y extra-continenciales, asunto en el que coincidían plenamente mexicanos y estadounidenses. De cara a las tensiones globales, era indispensable que las naciones americanas establecieran un criterio mínimo común, de cómo responder en una crisis.⁷⁴⁷

El consenso entre quienes conducían la política exterior de México era que, dadas las circunstancias, se volvía necesario tener un papel activo en el ámbito panamericano, iniciando

⁷⁴⁵ AHSRE, LE 363 I, Memorándum preliminar, 1-29.

⁷⁴⁶ REYES, *Misión diplomática*, p. 536- 567.

⁷⁴⁷ APFCN, Caja 6, Exp. 25, De Cárdenas a Castillo Nájera. México, 13 de marzo de 1936; AHSRE, LE-363 I, “Memorándum preliminar”, ff. 1-29.

por una mayor presencia en el órgano permanente en Washington. Es sintomático, por ejemplo, el empeño de Beteta para que fuera exitosa la candidatura de Pedro de Alba como subdirector de la UP. Desde tiempos de Estrada, México se pronunció por una mayor “latino-americanización” del personal de la institución, dominada tradicionalmente por estadounidenses, pero los intentos para colocar mexicanos en puestos directivos eran recientes. Al consumarse su elección en octubre de 1936, Alba se convirtió en el funcionario latinoamericano de mayor rango. Ex senador, ex director de la facultad de Filosofía y ex miembro del equipo que representaba al país en Ginebra, Alba se unió a otros mexicanos que se desempeñaban en la UP, entre los que destacaba Concha Romero, jefa de la Oficina de Cooperación Intelectual desde 1935. Fungían como funcionarios internacionales, pero muchas veces actuaron en favor de los intereses de México.⁷⁴⁸

Existían condiciones para un entendimiento básico entre México y EE UU. La preocupación del Departamento de Estado por la fuerza de los movimientos conservadores en Latinoamérica y sus vínculos con los fascismos europeos era compartida por la Cancillería mexicana. Además de los riesgos que esto implicaba para la estabilidad a nivel hemisférico, los diplomáticos cardenistas veían con temor los peligros para la seguridad interna, ante la posibilidad de que grupos opositores pudieran encontrar respaldo en el exterior. En la polarizada sociedad estadounidense de la década de 1930 la fuerza de los fascismos era, también, una amenaza latente.⁷⁴⁹ Pese a las enormes diferencias entre sus dos sistemas políticos, había coincidencias angulares entre los dos gobiernos.

A contracorriente de la tendencia mayoritaria en el hemisferio, México y EE UU rechazaban el ejercicio del poder dictatorial y eran encabezados por regímenes con programas reformistas –Roosevelt con el *New Deal* y Cárdenas con el Plan Sexenal. Ninguno de los dos, además, experimentó el nivel de inestabilidad que caracterizó la vida política en el continente, a raíz de la crisis de 1929: desde entonces una docena de repúblicas americanas padecieron cambios de gobierno de manera violenta. En contraste con buena parte de los países del continente –incluidos Brasil, Argentina y Chile – en donde el alto clero católico tenía un nivel elevado de injerencia en la vida política, en las dos naciones norteamericanas no existía una influencia de ese grado. En el caso de EE UU, aunque era relevante el poder que tenían ciertas

⁷⁴⁸ Romero era funcionaria de la UP desde los años 1920. Otro mexicano que se incorporó en 1936 fue Ernesto Galarza, que trabajaría de la mano con Romero en temas de cooperación intelectual. Junto con Alba, realizaron muchas acciones de propaganda cultural de México entre círculos intelectuales norteamericanos. APFCN, Caja 6, Exp. 25, De Castillo Nájera a Cárdenas. Washington, 31 de marzo de 1938.

⁷⁴⁹ REYES, *Misión Diplomática*, T. 1, p. 607.

iglesias, la diversidad religiosa evitaba el predominio de un solo grupo; en el de México, porque la postura oficial era la defensa de un estricto laicismo.

La participación de Castillo en el comité fue interpretada como un reconocimiento implícito del papel clave que podía desempeñar México en la reconfiguración del sistema interamericano, como eje de articulación entre EE UU y el resto del hemisferio. Si bien la historiografía ha destacado la frialdad de buena parte de los gobiernos conservadores de América Latina hacia el régimen cardenista, existían condiciones que compensaban esa situación. México sostenía relaciones políticas y tenía presencia diplomática en prácticamente toda Latinoamérica, cualidad que compartía solamente EE UU. Como ha demostrado Kiddle, la articulación de la Política del Buen Amigo descansó en la puesta en marchas de diversas estrategias de diplomacia cultural, para fortalecer la presencia mexicana en el continente y ganar influencia más allá de la interacción entre gobiernos.⁷⁵⁰

Tabla 4.1 Comparativo de Misiones Diplomáticas en América ⁷⁵¹			
País	México	Brasil	Perú
Misiones en Sudamérica	10	9	9
Misiones en Centroamérica	5	0	2
Misiones en el Caribe	2	1	1
Misiones en Norteamérica	1	2	2
Total de misiones en América	18	12	14
Misiones con rango de embajada en el continente	6	4	3

Fuente: Elaboración propia. Base “Embajadores de México” en <https://acervo.sre.gob.mx>; *Memoria de la SRE de México 1936-1937*; *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú 1934-1936* pp.144-145 y *Relatorio Ministro de Estado Das Relaciones Exteriores 1936*, Anexo B.

La ausencia de vínculos económicos sólidos con los países de la región, que era un negativo en las interacciones bilaterales, funcionaba a favor en el campo multilateral: permitía a México desempeñarse siguiendo parámetros políticos, sin ataduras generadas por otros intereses. Asimismo, lo favorecía su situación geográfica. Con una vecindad acotada a EE UU y Guatemala –Belice es una cuestión aparte–, no padecía las condicionantes que enfrentaban

⁷⁵⁰ KIDDLE, *La política del buen amigo*, pp. 19-42.

⁷⁵¹ México tenía misiones con cobertura doble: una para República Dominicana-Haití y otra para Costa Rica-Panamá. Perú tenía una legación para toda Centroamérica. El caso mexicano se refiere hasta la primera mitad de 1936. Como ha destacado la historiografía, durante 1937 un recorte presupuestal obligó a una reorganización administrativa que, sin embargo, fue temporal.

otros países con peso político y económico, como Argentina, Brasil o Chile, por ejemplo, que debían nivelar sus posiciones en función de las relaciones con varias naciones limítrofes.

Estas cartas hacían que el gobierno cardenista tuviera una buena mano sobre la mesa. Además, habían demostrado su efectividad en el pasado. Prueba de ello era la capacidad de los diplomáticos mexicanos para configurar coaliciones en las reuniones panamericanas, desde Santiago en 1923 y hasta Montevideo en 1933. Como se expuso en los capítulos previos, en las alianzas participaron incluso países con los que México tenía dificultades en la relación bilateral. El carácter coyuntural y la persecución de objetivos comunes funcionaban como paliativos. En los meses previos a la Conferencia de Buenos Aires, lo atractivo que resultaba a ojos de otros latinoamericanos contar con el respaldo mexicano, se hizo evidente en las peticiones de cuatro cancillerías sudamericanas.

Colombia y Chile hicieron intentos, por separado, para emparejar sus agendas con la de México con el propósito de actuar en conjunto. Si bien el gobierno colombiano promovía su proyecto de Liga Americana y el chileno defendía a rajatabla el universalismo de Ginebra, ambos compartían un interés: evitar que la Conferencia terminara por fortalecer más la posición en Sudamérica de Argentina, que aspiraba a convertirse en la primera potencia política regional. Aunque en los dos casos la Cancillería mexicana no se comprometió a algún acuerdo previo, fue importante constatar que había un margen importante para maniobrar durante el evento en Buenos Aires y generar una posición intermedia entre Argentina y EE UU.⁷⁵²

En el caso de Colombia, la política exterior del gobierno de Alfonso López —que había sido delegado en Montevideo—, tenía como objetivo principal romper el aislamiento que padecía su país. La intención de Bogotá era consolidar y encabezar un bloque permanente entre los países bolivarianos, que sirviera de contrapeso ante el ABC, y particularmente frente a Argentina. De ahí que su propuesta de colaboración se extendiera a Venezuela, Perú y Ecuador.⁷⁵³ El respaldo de México interesaba en tres sentidos. Primero, por la sintonía que

⁷⁵² México no descartó la posibilidad de colaborar con Colombia, de acuerdo a cómo se presentaran las condiciones en Buenos Aires. En el caso chileno, como señala Palacios, México esquivó la propuesta para empatar agendas. Los motivos, así nos parece, fueron más por estrategia que por decidía. La Cancillería veía con desconfianza la intentona chilena, tanto por su estrecha relación con Argentina y con Alemania, como por la influencia de grupos conservadores en el gobierno de Alessandri. Se impuso la prudencia de no comprometer la posición antes del encuentro. PALACIOS, *América del Sur*, pp. 286-287. AHSRE, LE 344, De Hay a Manuel Bianchi, embajador de Chile en México. 31 de octubre de 1936, ff. 302-306.

⁷⁵³ AHSRE, LE 344, De Raimundo Cuervo Sánchez, encargado de negocios de México en Colombia, a SRE. Bogotá, 2 de septiembre de 1936; TORO, *La política de Venezuela en la Conferencia*, p. 153-167.

había con el régimen de Cárdenas; López tenía también un programa progresista, que incluía una reforma agraria. En segundo, se trataba de un tradicional aliado de Colombia, como se constató en las propias Conferencias Panamericanas y durante el conflicto de Leticia, mediante el suministro de armamento mexicano.⁷⁵⁴ En tercero, porque la administración de Cárdenas no tenía compromisos con el bloque dominante en Sudamérica. Esta postura de López, lo llevó también a tender puentes hacia EE UU, sin embargo, como mostraremos más adelante, es erróneo considerar que su proyecto de Liga de Naciones fue dictado por Washington.

En cuanto a Chile, dos situaciones influyeron de manera determinante al proponer la colaboración. Con la intención de forzar un acuerdo comercial sobre la base de la cláusula de la nación más favorecida, el gobierno chileno elevó los gravámenes a los automóviles y equipos de radio de manufactura estadounidense. La medida generó enorme molestia y significó un duro revés para EE UU, que veía con preocupación el incremento del comercio germano-chileno. Desde el Departamento de Estado no había duda que Chile buscaba aprovechar el entorno de la Conferencia de Buenos Aires para generar mayor presión. La segunda era la dependencia hacia Argentina para gestionar la siempre tirante interacción con sus vecinos bolivianos y peruanos. Pese a la tradicional alianza con Buenos Aires, la relación bilateral pasaba por un momento bajo, como hacía notar la legación mexicana; esto explica que Santiago explorara posibilidades para obtener un mayor peso político a nivel regional y superar su aislamiento frente al resto de Latinoamérica, en detrimento del poderío argentino. En ambos casos, una sociedad con México durante la Conferencia era atractiva para los chilenos, de ahí que apostaran por tratar de utilizar como gancho la posición común de respaldo a Ginebra.⁷⁵⁵

Por otro lado, tanto Paraguay, como Bolivia solicitaron el auxilio mexicano. El primero para asegurar que no se discutiera en Buenos Aires la cuestión del Chaco y el segundo para que ese tópico tuviera centralidad en el conclave continental. México se inclinaba por la primera opción, en tanto consideraba que no era pertinente la inclusión del tema, porque cambiaría las condiciones de la Conferencia y podría ser contraproducente para los esfuerzos de paz. No obstante, el respaldo a Paraguay no significó un rechazo abierto a la petición boliviana. La Cancillería mexicana manifestó a La Paz su apoyo, siempre y cuando el tema del

⁷⁵⁴ PALACIOS-COVARRUBIAS, *América del Sur*, pp. 306-311. En septiembre de 1936 México anunció el envío de armas a Colombia; fue una “cortina de humo” del material bélico que suministraba al gobierno de Azaña en España.

⁷⁵⁵ FRUS, 1936, vol. IV, pp. 347-358; AHSRE, LE 344, De Ramón P. De Negri, embajador de México en Chile, a SRE. Santiago, 30 de septiembre de 1936. 219-221; NOCERA, *Chile y la guerra*, pp. 31-33.

Chaco se discutiera al final y después de que lo aprobara la mayoría. Era un cálculo certero. Efectivamente Bolivia no obtuvo el respaldo de ninguna otra de las 18 naciones americanas. Así, el gobierno cardenista quedó bien con paraguayos y con bolivianos.⁷⁵⁶

Si en los casos descritos se hizo patente el atractivo que generaba México, por su libertad de movimiento ante los ojos sudamericanos, en el espacio en el que realmente se demostraba la capacidad de acción de la diplomacia cardenista era América Central. En los meses previos a la Conferencia Interamericana, el régimen guatemalteco realizó maniobras para promover un encuentro entre representantes de las naciones de la región. El motivo de la reunión, cuya sede sería San José, era tratar de consolidar un bloque centroamericano, que tuviera una posición común en Buenos Aires, y que la hiciera manifiesta con suficiente tiempo de antelación para generar mayor presión. Dada la tendencia anti-ginebrina guatemalteca, para México era peligroso que la alianza fructificara.

Existía el temor, asimismo, de que Ubico pudiera imponer alguna iniciativa de condena al comunismo, con el objetivo de atacar a México. La de por sí compleja relación bilateral atravesaba un momento difícil, dado el activismo de la CTM de Lombardo Toledano entre los opositores al dictador. Para frenar el proyecto guatemalteco, la estrategia mexicana consistió en apuntalar las diferencias que existían entre los centroamericanos. Para ello, sugirió a través de El Salvador, su principal aliado en la región, la inclusión mexicana en el posible bloque. Mientras que Costa Rica apoyó la proposición, Guatemala, Honduras y Nicaragua externaron su rechazo. La cuestión mexicana fue un agravante más para las divergencias que ya se habían manifestado de manera particular entre los gobiernos de Tegucigalpa y de San José –en extremos ideológicos opuestos- y dieron al traste con la iniciativa guatemalteca. La reunión ni siquiera llegó a concretarse, aunque, como veremos, el propósito guatemalteco perduró.⁷⁵⁷

Las condiciones favorables de la posición de México eran obvias para la administración Roosevelt, que estaba consciente de la necesidad de mantener el entendimiento

⁷⁵⁶ Ninguno se percató del doble juego de México. *Informe de la Delegación de Bolivia*, pp. 28-34; AHSRE, LE 363 I, Memorandum sobre la Conferencia, ff. 259-278, y LE 348, De SRE a Castillo Nájera, México, 22 de diciembre, f. 151.

⁷⁵⁷ AHSRE, LE 344, De Manuel Y. De Negri, ministro en El Salvador, a SRE. San Salvador, 27 de agosto de 1936, ff. 51-55; De Salvador Pardo, encargado de negocios en Honduras, a SRE. Tegucigalpa, 22 de septiembre de 1936, ff. 239-241; De Salvador Martínez de Alba, encargado de negocios en Costa Rica, a SRE. San José, ff. 208-214. Palacios, que retoma la correspondencia del ministro chileno, señala que fue Guatemala quien sugirió a México que se sumara al bloque pero “la Cancillería mexicana descartó la idea por el temor de que llevara automáticamente a la formación de un bloque sudamericano, mil veces más formidable que el sugerido por el embajador guatemalteco, y que aislaría definitivamente a México de América del Sur, partiendo el continente en dos”; en realidad, como expusimos en el cuerpo del texto, los motivos y la acción de la Cancillería mexicana obedecieron a otros motivos. *Cfr.* PALACIOS-COVARRUBIAS, *América del Sur*, p. 290.

básico con el gobierno de Cárdenas. Frente al antagonismo argentino, la opción mexicana ofrecía una vía de interlocución con América Latina, alternativa a Brasil, el tradicional aliado norteamericano. Dos situaciones previas a la Conferencia evidencian los esfuerzos estadounidenses por contener cualquier tema que pudiera generar un conflicto con el vecino del sur. Por una parte, el rechazo a las peticiones de legisladores de su país y de asociaciones como los *Caballeros de Colón*, que pretendían que EE UU ejerciera presión para que México relajara las políticas en torno a la cuestión religiosa. Empleando como argumento el respeto a los acuerdos de Montevideo sobre no intervención, el gobierno estadounidense se negó categóricamente a realizar cualquier acción. La medida favoreció el afianzamiento de Cárdenas, al restar campo de acción a sus opositores.⁷⁵⁸

Por la otra, la cautela con la que se asumió la crisis política en Nicaragua, que significó el ascenso del general Somoza y la caída del presidente Sacasa. Cautela que fue correspondida por México. Aunque Somoza era apoyado por la Casa Blanca y Sacasa pidió auxilio a Los Pinos, a diferencia de la crisis de 1927 se evitó que esto derivara en un enfrentamiento indirecto entre las dos naciones norteamericanas. Ante lo insostenible de la posición de Sacasa, México terminó por aceptar el relevo discretamente, generando alivio en Washington. Cuando en las semanas previas a la Conferencia, Somoza compartió al Departamento de Estado sus planes para promover una condena al gobierno cardenista por sus “tendencias comunistas”, EE UU paró en seco la intentona.⁷⁵⁹ Este espíritu de entendimiento y no confrontación explica la postura asumida respecto a la Guerra Civil Española, a la que se dedica el siguiente capítulo.

Para los hombres de Cárdenas, el valor estratégico que tenía para EE UU la reunión en Buenos Aires abría una ventana de oportunidad interesante. Si, desde la izquierda la CTM y Lombardo Toledano pedían que la postura mexicana fuera en contra del “imperialismo yanqui” y en defensa de los “derechos conquistados por el proletariado de la América Latina”, desde la extrema derecha, la Unión de Veteranos de la Revolución solicitaba, por irónico que parezca, que México respaldara las “resoluciones anticomunistas” que pudieran promoverse en el encuentro.⁷⁶⁰ La determinación del equipo coordinado por Beteta y Castillo Nájera, con

⁷⁵⁸ FRUS, 1936, Vol. 5, pp.775-778.

⁷⁵⁹ CÁRDENAS, *Apuntes*, p. 351-352; NA, RG 43, Entry 226, De Moore a Hull, 3 de diciembre de 1936, Telegrama 64 y “Strictly Confidential”, De Moore a Hull, 1 de diciembre de 1936, Telegrama 59.

⁷⁶⁰ AHSRE, LE 348, De Castillo Nájera a SRE. Buenos Aires, 10 de diciembre de 1936; LOMBARDO, “Liga de Naciones en el nuevo continente”, *El Universal*, 29 de noviembre de 1936 y “Peligros de una Liga de Naciones Americanas”, *Pan. Síntesis de una idea mundial*, 24 de junio de 1936. PALACIOS, *América del Sur*, pp. 274-281.

la cabeza más fría, fue mantener una posición equilibrada, a partir de cinco líneas de acción general.

En primer lugar, dar continuidad a los esfuerzos de consolidación de un orden jurídico interamericano, que permitiera contener al poderoso vecino del norte y establecer un marco institucional común en las Américas. Ante el objetivo de EE UU de generar instrumentos que garantizaran la seguridad hemisférica, la posición definida por México fue asegurar que estos no subordinaran el accionar de la política exterior de los países del continente a Washington. No se trataba de confrontar al vecino, sino de lograr que se respetara la soberanía de cada nación, mediante la reiteración de la igualdad jurídica y el repudio a la intervención como principios del multilateralismo interamericano, en sintonía con la política del Buen Amigo.

Siguiendo las directrices establecidas en tiempos de Estrada, el Cardenismo dio continuidad al compromiso mexicano con la definición de un piso jurídico común a nivel hemisférico. No solo se impulsó la ratificación de los tratados y convenciones firmados en la Conferencia de Montevideo, sino que, además, se hizo en un tiempo relativamente corto; hacia noviembre de 1935 ya habían concluido todos los procesos legislativos. Esta circunstancia marca una particularidad frente al resto de las naciones americanas. Salvo el caso de la *Convención de Derechos y Deberes de los Estados*, confirmada por 15 países, el resto de los acuerdos montevidianos promediaron un nivel de ratificación de menos del 40 % y en algunos casos tan tardía como los años 50. México incorporó a su legislación los convenios interamericanos en un tiempo record y además adoptó todos.

Tabla 4.2 Convenciones de la VII Conferencia Internacional Americana de Montevideo ratificados por México.	
Nacionalidad de la mujer	01/11/1935
Nacionalidad	01/11/1935
Extradición	13/08/1935
Asilo político	13/08/1935
Revisión de Textos de Historia	29/12/1934
Protocolo adicional a la Convención de Conciliación	09/11/1934
Derechos y Deberes de los Estados	01/11/1935

Fuente: Elaboración propia. http://www.oas.org/es/temas/tratados_acuerdos.asp

En segundo, a diferencia de Montevideo, cuando México intentó que se “panamericanizara” la Doctrina Monroe, el consenso en la Cancillería era dejar de lado esa discusión, que había

demostrado ser estéril desde los años 1920. La posición oficial que sostenía EE UU, al menos desde el II Congreso Científico Panamericano de 1915, era precisamente que la Doctrina, con o sin Corolario Roosevelt, era una política nacional estadounidense y que, por tanto, concernía solo a ellos decidir sobre la misma. Hacia Buenos Aires la apuesta mexicana era “no insistir en nuevas y peligrosas redefiniciones sobre la famosa Doctrina Monroe, sino abandonarla como categoría histórica, que ya realizó su ciclo en el pasado”;⁷⁶¹ es decir, que los acuerdos colectivos de paz y de defensa a los que se llegaran no la tomaran como referente, sino que plantearan una estructura multilateral completamente distinta.⁷⁶²

En tercero, se decidió retomar el proyecto del Código de la Paz para ser presentado nuevamente a discusión. Sus características lo volvían particularmente atractivo frente a los objetivos del encuentro panamericano, toda vez que era un instrumento que armonizaba y sistematizaba la diversidad de pactos anti-bélicos y pacifistas vigentes. La iniciativa, como se vio en el capítulo anterior, contemplaba la instauración de una Corte de Justicia Interamericana, independientemente de La Haya y por tanto de las instituciones ginebrinas. Ante el empeño cardenista de fortalecer a la SDN, se hicieron modificaciones a la propuesta. Como señaló Reyes: “nada se opone a que el Código de la Paz funcione como un organismo regional dentro de la Liga de las Naciones”.⁷⁶³

En cuarto, la Cancillería, tras consultar con Cárdenas, decidió apoyar un tema que tenía importancia para EE UU: la promoción de la Carretera Panamericana. México presentaría una iniciativa, elaborada por Espinosa de los Monteros, para que se creara un comité interamericano, con el fin de coordinar las cuestiones técnicas referentes al trazado de la vía y la administración de un fideicomiso multilateral; el comité, en palabras de Espinosa, “vendría a ser, en realidad un intermediario entre los gobiernos de dichos países y el mercado internacional de capitales”⁷⁶⁴. El proyecto fue de autoría mexicana, pero se presentó a solicitud de EE UU.⁷⁶⁵

⁷⁶¹ REYES, *Misión Diplomática*, T. I, p. 578. PALACIOS, *América del Sur*, p. 274-281.

⁷⁶² Para entender la postura de México respecto a la Doctrina Monroe: APFCN, Caja 6, Exp. 25, De Lázaro Cárdenas, Presidente de México, a Alfonso López, Presidente de Colombia. México, 5 de junio de 1936; CAR, Exp. 506, De José Ángel Ceniceros a Francisco Castillo Nájera. 31 de marzo de 1936; AHSRE, LE-363 I, “Memorándum relativo a la situación actual de los Estados Unidos y de la América Latina en relación con la Doctrina Monroe formulada por el licenciado Fernando González Roa”, ff. 196-200.

⁷⁶³ REYES, *Misión Diplomática*, T. I, p. 563.

⁷⁶⁴ AHSRE, 363 I, “Memorándum sobre la construcción de la carretera panamericana”, f. 156.

⁷⁶⁵ AHSRE, 363 I, De Castillo Nájera a Beteta. Washington, 10 de septiembre de 1936, ff. 125-32.

Desde 1935 el Congreso norteamericano había asignado fondos para la construcción de la carretera. De los 50 mil dólares presupuestados ese año, el monto pasó a un millón en 1936. Originalmente el financiamiento se ofreció a México, pero el gobierno cardenista lo declinó. Entonces se comenzó a promover en Centroamérica. El temor fundado del gobierno estadounidense era que los sudamericanos rechazaran el apoyo financiero, si este provenía directamente de EE UU, de ahí que la iniciativa mexicana solucionara esa cuestión y permitiera continuar con el avance de la vía. Para Cárdenas, que tenía su propio plan de desarrollo de infraestructura carretera y que prácticamente había concluido la ruta México-Laredo, troncal precisamente del diseño de la Panamericana, no había mayor problema en hacer ese gesto.

En quinto lugar, pese a la orientación predominante jurídico-política que intentó imprimir la administración Roosevelt a la Conferencia, el gobierno cardenista exploró las posibilidades de incorporar propuestas de carácter económico. Inicialmente se planteó revivir la cuestión de la plata. La idea era presentar una iniciativa, en la lógica de las que se llevaron a Montevideo, para un acuerdo panamericano que impulsara el empleo del metal en las reservas bancarias, en la acuñación de monedas subsidiarias y en el pago de saldos internacionales.⁷⁶⁶ Aunque la política platista norteamericana había arrojado beneficios para México, con un repunte de la industria minera y de las exportaciones, a finales de 1935 un giro en las directrices del Departamento del Tesoro provocó, de acuerdo a Riguzzi, una disminución de 28 % del precio del metal. Si bien el proyecto que se pensaba incluir en la agenda de Buenos Aires nominalmente era de alcance continental, era evidente que se apuntaba a incidir de algún modo en EE UU, que era el principal comprador de plata. La propuesta, cuyo diseño corrió a cargo de la SH encabezada por Eduardo Suárez –asesor de la delegación mexicana en la Conferencia de Montevideo–, no se llegó a formalizar, en gran medida por un acuerdo alcanzado entre éste y el secretario del Tesoro Morgenthau, que reactivó beneficios para la plata mexicana.⁷⁶⁷

La segunda iniciativa se enfocó al comercio internacional. A diferencia del proyecto sobre el metal blanco, que no vio la luz más allá de los escritorios de la burocracia, México presentó formalmente una propuesta, que quedó incluida en el programa bonaerense, para que se discutieran mecanismos que permitieran activar una tregua aduanera. El punto central del

⁷⁶⁶ CAR, Exp. 506, De J.A. Ceniceros a Francisco Castillo Nájera, embajador en EE UU, 31 de marzo de 1936.

⁷⁶⁷ RIGUZZI, *¿Reciprocidad imposible?*, pp.43-44 y “Política Monetaria”, p. 15.

proyecto era que los países americanos que emprendieran pláticas formales para el establecimiento de tratados de comercio bilaterales, acordaran no incrementar sus tarifas arancelarias, en tanto culminaran las negociaciones. El trasfondo de la propuesta era generar condiciones para concretar un acuerdo comercial con EE UU. No obstante, el diseño del proyecto y el planteamiento de una “tregua” como tal, provocó posturas encontradas entre el equipo asesor, toda vez que la propuesta fue incluida durante el periodo en el que se daba el cambio de mando en la Cancillería; sobre ello ahondaremos más adelante.⁷⁶⁸

Más allá de estas cinco directrices, la verdadera ventana de oportunidad que se abrió para México fue explorar cuáles eran los límites del entendimiento con EE UU y hasta qué punto podía aprovechar su posición en el sistema interamericano para consolidar las transformaciones sociales contenidas en el Plan Sexenal. Tras la expulsión de Calles, dos temas se volvieron prioritarios: la expansión del reparto agrario y la promulgación de una legislación que permitiera la expropiación de bienes privados, con fines de utilidad pública. En ambos existía un riesgo potencial de que se afectaran intereses de ciudadanos extranjeros. A unas semanas de que iniciara el encuentro en Buenos Aires, el gobierno mexicano tomó dos decisiones audaces. La primera: en octubre, encabezada por el propio Cárdenas, arrancó la distribución de tierras en La Laguna, en los límites entre Coahuila y Durango. Por primera vez el reparto alcanzó una de las zonas agrarias más prósperas, mediante la creación de ejidos para el usufructo colectivo. La segunda: a finales de noviembre se promulgó la Ley de Expropiación, en cuyo proceso de confección participó Ramón Beteta.⁷⁶⁹

El secretario de Estado norteamericano Cordell Hull tuvo conocimiento de ésta última medida, precisamente cuando él y el presidente Roosevelt se trasladaban hacia la capital argentina. Aunque generó molestia, la reacción fue realmente contenida. Si bien el cálculo mexicano contemplaba que habría represalias, de momento la necesidad de entendimiento a nivel panamericano amortiguó el impacto. Un lustro atrás acciones como las anteriores

⁷⁶⁸ CAR, Exp. 506, De J.A. Ceniceros a Castillo Nájera, embajador de México en EUA, 31 de marzo de 1936 y AHSRE, LE 336, De Daniel Cosío Villegas, consejero financiero de la Embajada en Washington, a Eduardo Hay, secretario de Relaciones Exteriores. México, 8 y 18 de mayo de 1936, ff. 132-149.

⁷⁶⁹ La decisión de Cárdenas fue resultado de una fuerte movilización campesina en la región. Si bien la principal afectada por la expropiación fue una empresa británica, generó un antecedente importante de cara a la relación con EE UU. ROMERO, “El reparto agrario”, pp.21-26; GILLY, *El Cardenismo*, pp. 161-168. El proyecto de ley de expropiación pasó por Beteta en agosto de 1936, cuando planeaba la estrategia para Buenos Aires. Hizo sugerencias para el mejoramiento de la legislación y para prevenir la reacción de EE UU. AHCOLMEX, RB, Exp. 706.

hubieran generado un duro enfrentamiento inmediato.⁷⁷⁰ Resulta revelador que, literalmente al mismo tiempo que se informaba a Hull sobre la nueva ley de Expropiación, éste ordenaba que el ministro en Nicaragua frenara el proyecto de Somoza para condenar las actitudes “comunistas” de México.⁷⁷¹ ¿Hasta dónde era posible extender este periodo de gracia?

6.3. Una Conferencia de Paz polarizada: Buenos Aires 1936.

La Conferencia Interamericana para la Consolidación de la Paz se celebró en Buenos Aires, del 1 al 23 de diciembre de 1936, en medio de un convulso escenario internacional. Una semana antes de la ceremonia de apertura, que tuvo por sede el Palacio del Congreso de la Nación —un majestuoso edificio de inspiración neoclásica, ubicado en el corazón de la capital porteña—, Alemania y Japón daban a conocer al mundo la firma del pacto *Antikomintern*, con el que acordaban hacer un frente común ante la Unión Soviética y la Internacional Comunista. Días antes, Hitler y Mussolini habían reconocido formalmente al gobierno rebelde de Francisco Franco, que combatía a la República Española; la Guerra Civil, que generó enorme polarización entre los latinoamericanos, estuvo omnipresente en los entretelones. Finalmente, a mitad de las jornadas Eduardo VIII abdicó como monarca de Reino Unido, tras menos de un año en el trono.

Pero si desde Buenos Aires se seguían minuciosamente el devenir y las secuelas inmediatas de estos sucesos, muchos ojos en el mundo apuntaban, a su vez, hacia la ciudad sudamericana. Con el presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt como invitado de honor del gobierno de Agustín P. Justo, el cónclave panamericano reunió un destacado elenco político. Entre los jefes de las 21 delegaciones se contaban dos ex mandatarios, una decena de ministros de Relaciones Exteriores y dos Secretarios de Estado, uno de ellos el de EE UU, Cordell Hull. La visita de Roosevelt fue bastante breve, pero fue una muestra fehaciente del interés que tenía EE UU en la Conferencia. La nómina de la delegación norteamericana incluyó, además de Hull, a dos hombres cercanos al presidente y con gran influencia en el Departamento de Estado: Sumner Welles y Adolf A. Berle Jr. De ahí que la prensa internacional, las cancillerías de las principales potencias en el globo y los funcionarios de la

⁷⁷⁰ Se ordenó al embajador Daniels que se entrevistara con Cárdenas y que en una plática informal le externara la preocupación norteamericana. FRUS, 728-730; NARA, Entry 226, De Moore a Hull, 24 de noviembre de 1936.

⁷⁷¹ NARA, RG 43, Entry 226, De Moore a Hull, 30 de noviembre; 1 de diciembre y 3 de diciembre de 1936.

propia SDN estuvieran pendientes del día a día. Los posibles eran foco de interés, por sus repercusiones geopolíticas.⁷⁷²

El gobierno de Alemania dispuso una atención particular a la reunión. Además de tener alerta al personal diplomático desplegado por toda América, envió agentes secretos a Buenos Aires y otras capitales latinoamericanas, para tener un panorama informativo completo. Temeroso de que la Conferencia pudiera inducir un revés a la influencia que había ganado, Hitler mandó también, con carácter urgente, a representantes del Ministerio de Economía y del Reichsbank, el Banco Central, para que exploraran vías para fortalecer los vínculos económicos con la región y contrarrestar los efectos de la avanzada diplomática norteamericana.⁷⁷³

La ciudad no era ajena a la expectación y se manifestó a su modo. Las calles porteñas se convirtieron en caja de resonancia de la polarización que existía en el continente, entre las posiciones democráticas y las autoritarias. De manera paralela al encuentro diplomático, grupos feministas y obreros organizaron diversos foros. Entre ellos, destacó la llamada Conferencia Popular por la Paz de América, en la que participaron representantes de la CTM, y que tenía por propósito alertar sobre los peligros del imperialismo y los fascismos europeos.⁷⁷⁴ Frente a un ambiente predominantemente conservador, estos esfuerzos padecieron el acoso de las autoridades locales. Es más que sugerente que, en los mismos días en que se celebraba la Conferencia, el congreso argentino discutiera una legislación que buscaba reprimir cualquier actividad que fuera considerada comunista. Incluso, con el pretexto de la secrecía que debían guardar los trabajos de la reunión oficial, el régimen de Justo pretendió imponer cierta censura a la prensa.⁷⁷⁵

La delegación mexicana dio cuenta pormenorizada a la SRE y al presidente Cárdena, del entorno tenso que envolvía los trabajos de Buenos Aires, mediante telegramas cifrados y correspondencia enviada por vía aérea. Presidida por Castillo Nájera, la representación quedó

⁷⁷² Roosevelt convirtió el viaje en una gira por Sudamérica. Además de Argentina, visitó Brasil y Uruguay. La negociación política estuvo a cargo de Hull, Welles y Berle. Un recuento sobre la visita de Roosevelt, que incluye detalles como el entusiasmo de las masas argentinas y las vivas a la democracia con que fue recibido en Buenos Aires en WELLES, *The Time of Decision*, pp. 205-207. *La Razón* y *La Nación*, Buenos Aires, 23 de diciembre de 1936.

⁷⁷³ NARA, RG 43, Entry 225, Caja 1, De John G. Erhardt, cónsul general en Hamburgo, Alemania, al Secretario de Estado. Hamburgo, 4 de noviembre de 1936 y Caja 2, De Walton Moore, acting Secretary of State, to Cordell Hull, Secretary of State. Washington, 15 de noviembre de 1936.

⁷⁷⁴ Como delegados de la CTM a la Conferencia Popular acudieron Elías Terán Gómez, del Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros, y Luis Fernández Del Campo, de la Universidad Obrera. “Sostendrán delegados de la Cámara la tesis de la libertad internacional”, *Excelsior*, 17 de noviembre de 1936; NA, RG 43, Entry 226, Caja 1, De Walton Moore, acting Secretary of State, a Cordell Hull, Secretary of State. Washington, 13 de noviembre de 1936.

⁷⁷⁵ AHSRE, LE-348, De SRE a Castillo Nájera. México, 1 de diciembre, f. 163; *Alfonso Reyes y el llanto* pp. 163-166.

integrada prácticamente por el equipo asesor que realizó los estudios previos. Como delegados plenipotenciarios participaron Reyes, Álvarez del Castillo y Beteta. Como secretario general fue designado Pablo Ortiz Campos. Los acompañaron tres asesores técnicos: Espinosa de los Monteros; el Cónsul General en París, Agustín Leñero, y Luis Garrido, profesor de economía en la Universidad Nacional. El equipo lo complementaron los secretarios de las embajadas en Washington y Buenos Aires: Rafael Fuentes y Fernando Lagarde. Como observadores-acompañantes de la Delegación asistieron, además, el diputado federal Alejandro Gómez Maganda y Salvador Duhart, periodista del periódico oficialista *El Nacional*.⁷⁷⁶

Formalmente, la Conferencia distribuyó sus trabajos en seis comisiones, pero dos fueron los tópicos dominantes. En primera instancia, los convenios económicos. En segunda, los acuerdos políticos sobre mecanismos para solventar disputas entre las naciones del continente y hacer frente a amenazas externas. En función de ambos está organizado el apartado ¿Cuáles fueron las posiciones defendidas por México? ¿Qué papel desempeñó la delegación cardenista?

6.3.1 La agenda económica.

Cuando, a principios de enero de 1936, Roosevelt lanzó la propuesta de reunir la conferencia, se creó una enorme expectativa de que la centralidad del encuentro se posara en el comercio interamericano, entre otras cosas, por la creciente presencia alemana y la necesidad norteamericana por acotarla. Se creía que un tópico con rol protagónico sería la discusión de alternativas para amortiguar los efectos negativos del arancel Hawley-Smoot de 1930, que castigaba a las exportaciones latinoamericanas hacia EE UU y entorpecía la presencia comercial de éste en el hemisferio. La estrategia de la administración demócrata para esquivar las altas tarifas, que contaban con fuertes partidarios en el Congreso, había sido la firma de tratados de comercio bilateral. De los nueve convenios concretados al emitirse la convocatoria, cinco de ellos habían sido con naciones latinoamericanas: Cuba, Honduras, Haití, Brasil y Colombia.

A lo largo del año floreció un ambiente de tensiones y rumores frente a los eventuales acuerdos comerciales. La prensa internacional especuló recurrentemente sobre la posibilidad de que se acordara una tregua arancelaria de carácter multilateral, para un periodo de cinco años, lo que, irremediablemente, provocaría la consolidación de un bloque hemisférico. Asimismo,

⁷⁷⁶ La idea de enviar a Duhart era contar con una crónica de primera mano. Sin embargo, durante el viaje sufrió apendicitis y pasó casi todo el evento hospitalizado. AHSRE, LE-348, Telegramas 10 y 29.

durante una larga gira por Europa, el canciller argentino Carlos Saavedra Lamas promovió la idea de que la tregua aduanera tuviera un alcance global, tal como se propuso en la Conferencia de Londres de 1933. Finalmente, la firma durante 1936 de tratados comerciales entre EE UU y tres naciones de América Central –Nicaragua, Guatemala y Costa Rica–, no hizo sino incrementar la ansiedad entre quienes no habían podido llegar a un arreglo para mejorar sus condiciones en el mercado estadounidense, como Argentina, Chile y México.

En el caso mexicano, el interés por tratar de aprovechar la coyuntura se despertó muy temprano. Apenas iniciados los trabajos de planeación del programa de la Conferencia, Castillo Nájera recibió la instrucción, por parte del todavía subsecretario José Ángel Cenicerros, de presentar una propuesta concreta para su discusión en Buenos Aires: un proyecto de convenio para la celebración de treguas arancelarias bilaterales. La iniciativa, como se adelantó páginas atrás, proponía que aquellos países americanos que emprendieran pláticas formales para el establecimiento de tratados de comercio, se comprometieran a no incrementar sus tarifas arancelarias durante el tiempo en el que se desarrollaran las negociaciones.⁷⁷⁷

Si bien, una pequeña porción del comercio exterior de México se sostenía con América Latina, era evidente que el destinatario de la propuesta era EE UU, que para 1936 era el receptor del 60 % de las exportaciones mexicanas. Como ha demostrado Kuntz, desde inicios de la década de 1920 la interacción comercial entre los dos vecinos norteamericanos presentó una tendencia a la baja, que se aceleró con la crisis de 1929 y tocó su punto más bajo en 1933. Con el propósito de revertir esta situación, la administración de Abelardo Rodríguez realizó una serie de gestiones para lograr un acuerdo comercial. Los movimientos mexicanos tuvieron inicialmente una buena recepción por parte del gobierno de Roosevelt, pero las negociaciones se empantanaron desde 1934. Pese a que en el bienio siguiente el intercambio bilateral registró una mejoría, el interés por lograr un acuerdo que disminuyera la carga fiscal a las exportaciones permanecía.⁷⁷⁸

En la misma semana en la que Beteta asumió el cargo de subsecretario, y por tanto la SRE pasó a estar bajo el control directo de los hombres de Cárdenas, Hay comisionó a Cosío Villegas para que afinara la estrategia que debía seguir la delegación mexicana en el rubro comercial. El dictamen de Cosío, que fungía como consejero económico de la embajada en Washington y había publicado unos años antes el estudio *La cuestión arancelaria en México*, fue

⁷⁷⁷ CAR, Exp. 506, De Cenicerros Castillo Nájera. México D.F, 31 de marzo de 1936.

⁷⁷⁸ KUNTZ, “Oleadas de americanización”, pp. 169-175; RIGUZZI, *Reciprocidad Imposible*, pp. 249-250.

fulminante: la propuesta de tregua aduanera no solo no beneficiaba, sino que afectaba los intereses nacionales, y ante la imposibilidad de retirarla, era mejor mantener una actitud pasiva en la Conferencia. Cosío argumentó que la iniciativa tenía un vicio de origen, ya que colateralmente provocaría una afectación severa a la hacienda pública. Aunque la dependencia había disminuido en los últimos años, aproximadamente una cuarta parte de los ingresos federales se originaba en el cobro de impuestos al comercio exterior. De congelar los aranceles por tiempo indefinido, el gobierno estrecharía los márgenes de maniobra para equilibrar las finanzas públicas.⁷⁷⁹

El mayor riesgo, sin embargo, era la esencia misma del proyecto. Como explicó Cosío, una tregua aduanera tenía el efecto contrario al buscando: no fortalecía la capacidad negociadora de México, sino que la disminuía, particularmente si lo que se deseaba era un acuerdo con EE UU. En primer lugar, se daría al traste con medidas que habían resultado funcionales. De existir una tregua hubiera sido imposible recurrir al mecanismo de impuestos de reimportación reintegrable, que forzó a los productores de ixtle, henequén, plátano y garbanzo a asociarse y conducirse, por tanto, como un solo vendedor. En segundo, no mejoraba las condiciones para las exportaciones mexicanas. Las cuotas arancelarias a materias primas minerales, vegetales y animales eran realmente bajas, mientras que productos tropicales como el café y el plátano carecían de arancel, al no existir una producción local. En cuanto al jitomate o el chicharo, que se generaban también en los campos norteamericanos, tenían un arancel ya tan alto que prácticamente eran incosteables, por lo que la solución no estaba en la lógica de la tregua, de no elevar más las barreras, sino en la reducción, que solo se podía lograr con un acuerdo comercial.

Para Cosío Villegas, el hecho de que EE UU estuviera promoviendo tratados bilaterales con otras naciones de América Latina, hacía evidente que buscaría un arreglo también con México. De ahí que recomendara, además de abandonar la propuesta de tregua, un giro en la estrategia comercial para fortalecer la capacidad negociadora: “contrariamente a la táctica esbozada en 1934 y 1935, México debería ir fortificando su posición elevando poco a poco sus aranceles sobre aquellos artículos norteamericanos que son más sensibles a la represalia.”⁷⁸⁰

En el documento Cosío decía desconocer las causas que habían impulsado a que se presentara la iniciativa, pero entre líneas dejaba abierta la posibilidad de que tras ella estuviera

⁷⁷⁹ AHSRE, LE-336, De Daniel Cosío Villegas a Eduardo Hay. México, 8 y 18 de mayo de 1936, f. 136.

⁷⁸⁰ AHSRE, LE-336, De Daniel Cosío Villegas a Eduardo Hay. México, 8 y 18 de mayo de 1936, f. 140.

el grupo callista. Con fuertes intereses económicos en el noroeste de México, en donde se cultivaban los productos más afectados por las tarifas estadounidenses, los hombres vinculados a Calles buscaba desesperadamente alternativas para abrir una negociación comercial con EE UU. Si bien no podemos llegar a conclusiones definitivas, de ser correcta la interpretación, esto reforzaría lo señalado por Kiddle: la salida de Ceniceros de la Cancillería se debió a que era un instrumento por medio del cual los callistas seguían interfiriendo en la política exterior.⁷⁸¹

Un mes y medio antes de la Conferencia, la Secretaría de la Economía Nacional, encabezada por Rafael Sánchez Tapia, llegó a conclusiones similares a las de Cosío. Una tregua arancelaria, ya fuera bilateral o multilateral, era contraria a los intereses de México y, en todo caso, solo beneficiaría a EE UU, ya que no existía guerra aduanera entre las naciones latinoamericanas.⁷⁸² La iniciativa de tregua permaneció en la agenda, pero la delegación arribó a Buenos Aires sin intención de promoverla. De este modo, salvo el proyecto de la Carretera Panamericana, que fue aprobado con pequeñas modificaciones y que interesaba primordialmente a los estadounidenses, la participación de México en las discusiones de temas económicos fue marginal.⁷⁸³ Durante el evento, los productores yucatecos de henequén solicitaron que se promoviera un acuerdo interamericano, para que los países del continente restringieran sus compras de fibras naturales entre ellos y excluyeran a los competidores externos, pero la petición llegó demasiado tarde y no se presentó proyecto alguno.⁷⁸⁴

Pese a que era una iniciativa muerta, la propuesta de tregua aduanera favoreció la posición de México en la Conferencia, como interlocutor entre los extremos. Hacia Argentina, el solo hecho de que se haya incluido en el programa oficial, significó un espaldarazo a Saavedra Lamas, que insistió en el tema a lo largo del año. De cara a EE UU, la actitud pasiva de México fue un factor favorable. Desde mediados de año el Departamento de Estado había reiterado la importancia de que la reunión se concentrara en tratar de alcanzar convenios políticos, no económicos. Internamente pesaba la presión ejercida por los grupos proteccionistas. Además, la administración Roosevelt había desechado la posibilidad de buscar

⁷⁸¹ KIDDLE, *La política del buen amigo*, pp. 20-23.

⁷⁸² AHSRE, LE-336, De Sánchez Tapia, Secretario de la Economía Nacional, a SRE. 23 de octubre de 1936, ff. 162-169.

⁷⁸³ *Memoria de la SRE 1936-1937*, pp. 232-233.

⁷⁸⁴ AHSRE, LE 348, De SRE a Castillo Nájera. México, 16 de diciembre, no. 22, f. 113.

acuerdos comerciales multilaterales y había apostado por los arreglos cara a cara con cada nación latinoamericana.⁷⁸⁵

Que México desistiera de su iniciativa eliminó un tópico conflictivo. Argentina, sabedora de que un eventual tratado comercial no se lograría en el foro colectivo, sino en la negociación bilateral, tampoco movió un dedo. Uruguay presentó una propuesta de tregua multilateral, pero fue desechada ante la indiferencia colectiva. El único acuerdo relevante al que llegó la Comisión de Asuntos Económicos, presidida por el norteamericano Welles, fue una Resolución sobre el Tratamiento en el Comercio Internacional, que simplemente ratificó la declaración de Montevideo presentada por Hull: “el principio de la igualdad en el tratamiento es y debe seguir siendo la base de toda política comercial aceptable”.⁷⁸⁶ Resolución que México respaldó.

6.3.2 La agenda política: Neutralidad “defensiva”.

¿Cómo debían reaccionar los países americanos frente a una agresión externa a uno o a varios de ellos? ¿Podían actuar en colectivo? ¿Qué hacer para frenar de golpe un conflicto intercontinental y evitar que una experiencia como la Guerra del Chaco volviera a repetirse? Estas preguntas, que rondaban en las cancillerías, en las redacciones de los periódicos y en la mente de muchos intelectuales, eran el tema estelar de la Conferencia Interamericana. Como se evidenció en los meses previos, la reunión osciló entre dos tendencias extremas: la defendida por Argentina, que apelaba al mínimo compromiso hemisférico, para salvaguardar sus relaciones con las potencias europeas, y la sostenida por EE UU, que buscaba acuerdos colectivos sólidos, que le ayudara a consolidar su poderío sobre el continente. ¿Cuál fue el rol asumido por México?

A comienzos del verano de 1936, el Departamento de Estado distribuyó entre los gobiernos latinoamericanos los proyectos que deseaba promover como mecanismos para garantizar la paz y hacer frente a amenazas externas. El plan constaba de tres puntos centrales. En primer lugar, que frente a cualquier conflicto armado, ya fuera dentro o fuera del continente, se siguiera una política común, consistente en la aplicación de dos tipos de sanciones a los beligerantes: financieras (prohibición de conceder créditos) y comerciales (restricción del suministro de materiales de guerra). Estas medidas no eran más que la

⁷⁸⁵ En plena conferencia, por ejemplo, Hull estaba al pendiente de una posible negociación con Venezuela. NARA, RG 43, Entry 226, De Moore a Hull, 15 de diciembre de 1936, Telegrama 110.

⁷⁸⁶ *Informe de la Delegación de México*, p. 92. *Diario de la Conferencia*, p. 47.

extrapolación de la Ley de Neutralidad que regía al interior de EE UU desde 1935 y que fue reforzada en febrero de 1936. Es decir, era un intento para que la política exterior de los latinoamericanos se homologara con la del gigante norteamericano. El segundo punto era la creación de un Comité Consultivo Interamericano Permanente, que determinaría los pasos a seguir en caso de una agresión externa o de un diferendo entre países del hemisferio. El tercer punto era la propuesta de “coordinar” los tratados pacifistas y anti-bélicos vigentes.⁷⁸⁷

El proyecto implicaba una reconfiguración importante del sistema interamericano, al establecer las bases para un acuerdo de seguridad colectiva, y planteaba un dilema para los países que pertenecían a la SDN. La neutralidad propuesta por EE UU era de tipo pasiva, por lo que entraba en conflicto con el Pacto de la SDN, en el que figuraba como uno de sus principios la neutralidad activa. Es decir, la iniciativa norteamericana no distinguía, en caso de un eventual conflicto, entre agresor y agredido, imponiendo sanciones a los dos por igual. El criterio constitutivo en Ginebra determinaba que se aplicaran castigos exclusivamente al país agresor. Las medidas punitivas propuestas por EE UU, además, eran más limitadas que las contempladas en la SDN, que incluían sanciones no solo económicas, sino también diplomáticas y militares. Asimismo, no se definía el estatus que tendría el Comité Permanente propuesto, ¿era el embrión de una Liga de Naciones Americanas? ¿Sería un ente distinto a la UP? ¿Qué pasaría con ésta última? Como un ingrediente extra se sumó la poca claridad respecto a si la propuesta de “coordinar” los tratados anti-bélicos vigentes en el continente pretendía promover la ratificación de cada uno de ellos por todos los Estados americanos, o si la idea era desarrollar un instrumento único, tal como contemplaba, por ejemplo, el Código de la Paz mexicano.

Desde un inicio, Argentina se mostró abiertamente en contra de las propuestas estadounidenses. Saavedra Lamas, que a mediados de ese año obtuvo el Premio Nobel de la Paz y cuya candidatura había sido paradójicamente respaldada por Hull, aprovechó los reflectores internacionales para denunciar reiteradamente que EE UU buscaba “continentalizar” la Doctrina Monroe. Para el Departamento de Estado, que se había conducido con sigilo en sus gestiones ante los gobiernos latinoamericanos y que había evitado cualquier referencia a la Doctrina, la actitud del diplomático argentino fue un misil directo a su línea de flotación. Saavedra apelaba precisamente a los miedos históricos del antimperialismo

⁷⁸⁷ El plan estaba expresado en dos iniciativas de Tratados, complementarias entre sí. AHSRE, LE-363 I, “Memorándum. Exposición del Proyecto Americano”. Buenos Aires, 30 de noviembre de 1936, ff. 63-71.

latinoamericano. El canciller, que ese año presidió la Asamblea General de la SDN, aprovechó esa circunstancia para recalcar el compromiso irrestricto de Argentina con el universalismo que representaba Ginebra, y el rechazo de cualquier pacto regional que fuera en su detrimento.⁷⁸⁸

Aunque conscientes de este antagonismo, en la delegación norteamericana había confianza de que podría abrirse una negociación que permitiera aliviar la resistencia argentina y encontrar una fórmula que satisficiera, además, a las naciones que formaban parte de la liga ginebrina. De lo contrario, hubieran impedido que Roosevelt arriesgara su capital político, recorriendo medio continente para participar como invitado de honor en una Conferencia destinada a priori al fracaso. Si bien, a nivel doméstico los efectos de un eventual descalabro podían amortiguarse gracias a la votación presidencial histórica que permitió la reelección, en el plano internacional las consecuencias serían de consideración: pondría en evidencia ante el mundo la vulnerabilidad de EE UU en su zona natural de influencia. Conocedor de primera mano de la debilidad de Saavedra por la teatralidad, Hull confiaba en encontrar una vía para relajar la tensión. No obstante, pese a que se reunieron varias veces en los días previos a la apertura, se topó con un Saavedra distinto al de tres años antes en Montevideo. En palabras del propio Hull, el argentino se sostenía en “an inflexible policy of opposition”.⁷⁸⁹

Como señala Morgenfeld, la composición de la delegación argentina confirmó el panorama adverso que enfrentaban los estadounidenses. Acompañaba a Saavedra Lamas un equipo conformado por hombres como Raúl Prebisch, Miguel Ángel Cárcano y Carlos Brebbia “que representaban a los intereses ganaderos vinculados con las exportaciones hacia Gran Bretaña”⁷⁹⁰ y habían sido artífices precisamente del tratado comercial con Londres de 1933, el llamado Pacto Roca-Runciman. Asimismo, fue incluido el embajador en Roma José María Cantilo, futuro ministro de Relaciones Exteriores y a quien la diplomacia estadounidense identificaba con los círculos políticos del fascismo italiano. De este modo, Argentina hizo patente que no aceptaría ningún pacto panamericano que pudiera afectar sus relaciones con Europa. La delegación norteamericana, e incluso el propio Roosevelt, exploraron la posibilidad de emplear como gancho la promesa de un futuro tratado comercial, pero los argentinos no mordieron el anzuelo. Finalmente sabían que una decisión de ese tipo dependía del Congreso y

⁷⁸⁸ SAAVEDRA, *La Conferencia Interamericana*, pp. 113-119.

⁷⁸⁹ HULL, *The Memoirs*, p. 499.

⁷⁹⁰ MORGENFELD, *Vecinos en conflicto*, p. 249.

tenían la experiencia de la Conferencia de Montevideo, en la que la colaboración no se tradujo en un acuerdo que mejorara las condiciones de sus exportaciones.⁷⁹¹

Frente a lo ríspido del escenario, los estadounidenses optaron prudentemente por no presentar sus iniciativas de inmediato. Con el objetivo de intentar destrabar del conflicto y evitar que los trabajos se vieran colapsados, Brasil realizó un acercamiento con Argentina para establecer canales de diálogo. La representación, encabezada por el ministro de Relaciones Exteriores José Carlos de Macedo Soares y por el embajador en Washington Oswaldo Aranha, compartía algunos de los puntos contenidos en el plan estadounidense y fungía como un aliado histórico de EE UU en el ámbito panamericano. Las negociaciones con la intermediación brasileña, y a las que eventualmente se fueron incorporando otras delegaciones, se desarrollaron de manera confidencial durante las primeras semanas de la Conferencia.⁷⁹²

Para México el *impasse* de inicio entre argentinos y estadounidenses fue favorable: evitó que tuviera que enfrentarse directamente con EE UU y se trastocara el espíritu de colaboración que se había construido en los meses anteriores. En los análisis previos a la Conferencia, el equipo asesor convocado por la Cancillería había concluido que los proyectos estadounidenses eran inaceptables. Había una contradicción entre los criterios del Pacto de la SDN y los de la neutralidad propuesta por los norteamericanos, respecto a las sanciones a países agresores y agredidos. Para México debían prevalecer las pautas ginebrinas, que castigaban solo a los primeros y no subordinarse a la legislación estadounidense. El pretendido Comité Consultivo Interamericano Permanente fue visto con recelo: “ofrece el peligro de que sea un órgano que amplíe la influencia política y económica de los Estados Unidos en el continente, pues cabe suponer que los países débiles –sometidos a su absorción imperialista- serán arrastrados en las votaciones”.⁷⁹³ El equipo asesor advirtió que el plan contenía puntos ciegos, que podían legitimar el retorno del intervencionismo estadounidense.

La airada hostilidad argentina permitió a la delegación cardenista asumir públicamente una postura conciliatoria. Como recogía la prensa internacional, la lectura general era que la actitud de México era tendiente a la cooperación, e incluso favorable a EE UU.⁷⁹⁴ Las condiciones volvían a ser, en cierto modo, similares a las que se presentaron meses antes en la conformación del comité encargado de definir el programa y que, por tanto, favorecían el

⁷⁹¹ HULL, *The Memoirs*, pp. 497-498.

⁷⁹² WELLES, *The Time of Decision*, pp. 208-209; SAAVEDRA, *La Conferencia Interamericana*, pp. 166-167; HULL, *The Memoirs*, p. 499.

⁷⁹³ AHSRE, LE 363 I, “Memorándum. Exposición del Proyecto Americano”. 30 de noviembre de 1936, f. 67.

⁷⁹⁴ “Mexicans promise to back Roosevelt”, *The New York Times*, 3 de diciembre de 1936.

protagonismo mexicano. A propuesta de Paraguay, Castillo Nájera fue electo para presidir la Primera Comisión de la Conferencia, que tendría por función analizar los proyectos tendientes a la solución de conflictos y a generar una “más estrecha asociación de las repúblicas americanas”; es decir, en ella se discutirían los tópicos que englobaban el corazón del plan norteamericano.

La candidatura fue respaldada inmediatamente por Bolivia, EE UU, Argentina, Cuba y Colombia. Salvo Honduras, que votó por el presidente de la delegación chilena, Miguel Cruchaga, todas las demás representaciones dieron su sufragio a favor del mexicano. Que las delegaciones paraguaya, boliviana, argentina y estadounidense mostraran su apoyo a Castillo Nájera, dio cuenta de la confianza que existía en que México pudiera conciliar posiciones extremas. Como vicepresidente de la Comisión fue electo, por 14 votos, Manuel F. Jiménez de Costa Rica, país cuya política internacional siempre había tendido a la moderación.⁷⁹⁵ Los representantes cardenistas sabían las posibilidades que se les abrían, desde esa posición privilegiada, para lograr acuerdos colectivos que empataran con los intereses nacionales. La actuación de México la hemos dividido, para su análisis, en cuatro líneas generales.

Primera línea. Sacar de escena aquellas propuestas no elaboradas por EE UU que eran completamente contrarias a los intereses mexicanos. El caso más evidente era una iniciativa brasileña sobre seguridad colectiva, promovida de manera previa a la Conferencia y que había generado amplias polémicas. El proyecto fijaba que, en caso de una amenaza externa contra la integridad territorial o la independencia de una nación del hemisferio, el resto actuaría de manera conjunta en su defensa. Además, consideraba un atentado contra la seguridad colectiva la penetración “de sistemas europeos de filosofía política”, por lo que proponía medidas para perseguir a grupos influenciados por ideologías externas y vinculados a movimientos internacionales. Este punto preocupaba de manera particular al gobierno y a la opinión pública de México, que veían un claro sesgo conservador, propiciado por la tendencia anticomunista del poder político en Brasil, que iría en detrimento de los elementos progresistas. *El Universal* no dudó en calificar a la iniciativa brasileña de “escabrosa”.⁷⁹⁶

⁷⁹⁵ *Actas de la Conferencia Interamericana*, pp. 73-74.

⁷⁹⁶ “Una cuestión escabrosa en la Conferencia de Buenos Aires”, *El Universal*, 27 de noviembre de 1936. Durante el viaje, que realizaron en el mismo vapor que los estadounidenses, los mexicanos hicieron una escala oficial en Brasil. La visita confirmó el ambiente conservador que dominaba el país. En su correspondencia con Cárdenas, Beteta manifestó la impresión que le causó uno de los anfitriones oficiales, el Prefecto de Río de Janeiro: “...este señor usa sotana y es Canónigo de Roma, lo que quiere decir, según él me explicó, que representa personalmente al Papa”. AHSRE, LE-363 II, De Ramón Beteta a Lázaro Cárdenas. Buenos Aires, 26 de noviembre de 1936, f. 214.

En las instrucciones a la delegación mexicana se ordenó específicamente combatir el proyecto brasileño. Dadas las circunstancias generales de la Conferencia, la mesa estaba puesta para lograrlo con el espaldarazo norteamericano. Tres factores jugaban a favor. El primero: si bien México era un tradicional blanco de los ataques anticomunistas, la administración Roosevelt también padecía las secuelas de la campaña negra encabezada por grupos conservadores y el conglomerado de periódicos de Hearst, que la acusaban precisamente de “comunista”. Para los estadounidenses no era conveniente la discusión, como lo confirmaron al frenar la propuesta nicaragüense que comentamos antes y que no vio la luz. En segundo, la Guerra Civil Española. Dado el ambiente predominantemente conservador, ni estadounidenses ni mexicanos querían que se abriera resquicio alguno que se pudiera emplear para legitimar la sublevación contra la República, como una lucha contra el comunismo internacional. En tercero, Brasil era un tradicional aliado de EE UU, por lo que existían condiciones para que suavizara su proyecto.

Efectivamente, la propuesta brasileña que se presentó formalmente fue mucho más acotada que la promocionada por la prensa. Como informó Beteta al canciller Eduardo Hay “hemos purgado el proyecto brasileño de todas las tendencias anti-comunistas que originalmente tenía.”⁷⁹⁷ Era el reflejo del entendimiento entre los dos países de América del Norte y del deseo por evitar un nuevo frente de tensión.

Otro tema polémico, que iba en detrimento de los intereses mexicanos, fue el proyecto de Tratado de Solidaridad y Cooperación Interamericana formulado por Guatemala y respaldado por cuatro naciones centroamericanas.⁷⁹⁸ La iniciativa, que se presentó ante la Comisión presidida por Castillo Nájera, estaba organizada en dos partes. En la primera se reivindicaban cuatro principios como esenciales del derecho internacional americano: a) la no intervención, b) la proscripción de las conquistas territoriales; c) la ilegitimidad del cobro compulsivo de las obligaciones pecuniarias, y d) el arbitraje obligatorio en casos de conflicto. Hasta ahí no existía controversia alguna, de hecho era una posición compartida por México. El diferendo estaba en la otra mitad. El proyecto indicaba que, dada la “existencia de una

⁷⁹⁷ AHSRE, LE 363 II, De Ramón Beteta a Eduardo Hay. Buenos Aires, 4 de diciembre de 1936 y Memorándum sobre la Conferencia, anexo. 19, ff. 259-278. La versión final: *Diario de la Conferencia*, pp. 280-281. Aunque no menciona la iniciativa de seguridad colectiva, en sus memorias Hull sí destaca la sintonía con la delegación brasileña: “gave us full cooperation, as usual”, HULL, *The Memoirs*, p. 499.

⁷⁹⁸ Los intentos previos para configurar un bloque fracasaron, pero una vez que las delegaciones centroamericanas arribaron a Buenos Aires, los guatemaltecos maniobraron para que la iniciativa fuera respaldada por el resto. A su favor estuvo que Nicaragua, Costa Rica y Honduras compartieran con ellos la no pertenencia a la SDN. Frente a la colaboración entre todos sus vecinos, no fue difícil que El Salvador se sumara.

democracia solidaria en América”, un agravio en contra de un país del continente significaría que el resto debía reaccionar de manera “uniforme y común”, sin aclarar ni en qué debía consistir esa reacción ni cómo se coordinaría.⁷⁹⁹

La propuesta se prestaba a un ríspido debate, dada la inclinación pro-estadounidense de Guatemala y la sospecha de que estuviera siendo utilizada como títere por el gobierno norteamericano. Como hicieron notar diversas voces críticas, parecía que se quería traer al centro del escenario a la discutida Doctrina Monroe. Para disminuir los riesgos de una confrontación temprana, ante el malestar que la iniciativa generó también en varias delegaciones sudamericanas, entre ellas la de Argentina, Castillo hizo gestiones, de tal modo que la discusión del proyecto fuera trasladada a las últimas sesiones de la Conferencia, pese a ser una de las primeras en ser presentadas; de este modo, perdió toda posibilidad de tener el protagonismo que Guatemala deseaba. A un día de que concluyeran los trabajos, y después de que se modificara radicalmente, fue aprobada simplemente como una “Declaración de Solidaridad”.⁸⁰⁰

La *segunda línea de actuación* consistió en recalcar la preponderancia de la SDN frente a cualquier acuerdo de coordinación regional. Era un punto que había dejado abierto el propio Roosevelt en la convocatoria y en el que coincidían firmemente países como México, Argentina, Colombia y Chile, pero que generaba posturas encontradas en otros. Al arranque de los trabajos de Buenos Aires, siete de las 21 repúblicas no tenían membrecía en Ginebra: Brasil, EE UU, Paraguay, Costa Rica, Nicaragua, Honduras y Guatemala. Frente a este contexto, uno de los temas más calientes, cuya discusión correspondió a la Comisión presidida por Castillo, fue la creación de una Liga de Naciones Americanas. Las instrucciones de la delegación mexicana le daban cierta libertad de acción. Si bien establecían que lo ideal era evitar que se constituyera una asociación de este tipo, se podía dar el apoyo si ésta era respalda por la mayoría y quedaba subordinada a la SDN.⁸⁰¹ Colombia y República Dominicana formalizaron dos propuestas. Aunque ambas promovían un cuerpo que coordinara las relaciones políticas y económicas de las naciones del continente, su diseño y objetivos eran diametralmente opuestos.

⁷⁹⁹ El proyecto original en *Diarios de la Conferencia*, pp. 78-79.

⁸⁰⁰ La propuesta fue firmada el 27 de noviembre y se presentó el 4 de diciembre. No se discutió sino hasta el 22 de ese mes, un día antes de que concluyera el encuentro, después de ser modificada. *Diarios de la Conferencia*, pp. 78-79 y 493-505; *informe de la Delegación de México*, pp. 52-53.

⁸⁰¹ AHSRE, LE 363 I, “Memorándum sobre la Conferencia Interamericana de la Paz”, ff. 259-278

La historiografía ha sugerido que Colombia podría haber seguido una línea dictada desde Washington, pero la interpretación carece de sentido. El proyecto colombiano se acercaba mucho a la propuesta de Uruguay presentada en 1923, rechazada reiteradamente por EE UU, y expelía una marcada orientación ginebrina en su estructura interna. La Liga Americana sería un organismo regional subordinado a la SDN, lo que hacía que fuera, de entrada, inaceptable para los delegados norteamericanos. Asimismo, a diferencia de la Ley de Neutralidad estadounidense, la propuesta identificaba claramente que, en caso de guerra, se debían imponer sanciones exclusivamente al agresor, con lo que se refrendaban los principios del Pacto de la SDN. Por más que la liga hemisférica favoreciera la actuación colectiva entre los países del continente, el plan se alejaba de los intereses norteamericanos y respondía, más bien, al deseo de Colombia por romper su aislamiento y cobrar notoriedad internacional.⁸⁰²

El proyecto de República Dominicana era menos elaborado que el de Colombia, además que tenían diferencias de fondo. La iniciativa caribeña proponía, esencialmente, la transformación de la Unión de Repúblicas Americanas en una liga política; mantenía las Conferencias Internacionales Americanas y al Consejo Directivo de la UP, aunque con la innovación de que su sede sería itinerante. No especificaba de manera clara cuál sería la relación con la SDN. Las dos novedades más relevantes eran el compromiso entre las naciones americanas de realizar una asamblea extraordinaria, en la que se consultarían para definir las acciones comunes a tomar en caso de una agresión externa, y la creación de una Corte Interamericana de Justicia para resolver diferendos internacionales. El régimen de Trujillo deseaba fervorosamente obtener la simpatía de Washington, pero sería difícil afirmar que el proyecto fuera dictado por el Departamento de Estado, toda vez que EE UU se oponía a la instauración de una Corte.⁸⁰³

De acuerdo a las instrucciones, la iniciativa colombiana podía ser eventualmente respaldada por México, no así la dominicana. Sin embargo, frente a las divergencias de fondo entre ambas propuestas, la salida fue salomónica. En vez de votarlas por separado, se propuso que los dos países se coordinaran para diseñar una propuesta conjunta. Y como el tiempo era corto, el nuevo plan sería discutido hasta dentro de dos años en Lima. Esta solución terminó,

⁸⁰²TORO, *La política de Venezuela*, p. 153. Para la iniciativa colombiana: AIF IF/II.4-079-III, “Proyecto de Tratado sobre la creación de una Asociación de Naciones Americanas”, 66-72.

⁸⁰³ De acuerdo a Bassols, Max Henríquez Ureña le confesó que el proyecto buscaba favorecer a EEUU. La afirmación hay que tomarla con pinzas, dada la tendencia de Bassols a sobre-interpretar ciertas cuestiones; no se encontró evidencia documental en los archivos. AHSRE, LE 348, De SRE a Castillo Nájera. 26 de noviembre, no. 2, f. 169.

también, por matar las posibilidades para que EE UU pudiera impulsar el Comité Permanente Interamericano, cuyo proyecto no llegó ni siquiera a presentar formalmente y que también implicaba plantear una nueva organización hemisférica. La delegación estadounidense no tuvo más remedio que resignarse. Por más debilitada que luciera la SDN, no existían condiciones para crear un organismo continental que compitiera con sus atribuciones.

La *tercera línea de actuación* fue liberar obstáculos para facilitar un acuerdo colectivo y tender puentes hacia EE UU y Argentina. Para ello, México estuvo dispuesto a hacer sacrificios. Una de las obsesiones de Saavedra Lamas, como subrayó el ex canciller mexicano Puig, fue defender “hasta con los dientes” su Pacto Anti-bélico de 1933, factor relevante para que le fuera otorgado el Premio Nobel de la Paz.⁸⁰⁴ Esta cuestión fue evidente también para los estadounidenses, de ahí que en las sesiones iniciales de la Primera Comisión pidieran que todos los países americanos ratificaran los tratados y convenios anti-bélicos y pacifistas vigentes.

Para aprovechar el reducto que se abría, la representación mexicana desistió del proyecto del Código de la Paz. La decisión implicó sacrificar, también, una propuesta contenida dentro del Código: la creación de una Corte de Justicia Interamericana. Esta última generaba tensiones. Mientras que Panamá y Perú presentaron iniciativas que caminaban en el mismo sentido que la de México, en la acera de enfrente tres pesos pesados se oponían: Brasil, Argentina y EE UU. En voz de Alfonso Reyes se optó porque la discusión del Código se pospusiera nuevamente, ahora a la Conferencia de Lima.⁸⁰⁵ Al igual que en Montevideo, en Buenos Aires se impuso el pragmatismo entre los delegados mexicanos.

Finalmente, la *cuarta línea* de la actuación mexicana consistió en involucrarse directamente en la resolución del *impasse*. Para México la oposición de la delegación argentina no era un muro infranqueable, sino un laberinto con una salida posible: un acuerdo que fuera aceptable. Por una parte, al ser el anfitrión, el fracaso de la Conferencia no era algo que deseara el régimen de Justo, toda vez que significaría una derrota propia. Ese era precisamente el cálculo que hizo EE UU al promover que la sede fuera Buenos Aires. Por otro lado, la Cancillería mexicana analizó detenidamente la postura defendida por Saavedra Lamas y sabía que el supuesto compromiso irrestricto de Argentina con Ginebra, que amparaba su anti-panamericanismo, era más discursivo que real.

⁸⁰⁴ Del lado mexicano se tenía claro que esa sería la postura del canciller argentino. AHSRE, LE-144, De J.M. Puig, embajador de México en Brasil, a SRE. Río de Janeiro, septiembre 2 de 1936. 178-183.

⁸⁰⁵ A iniciativa de Perú se propuso la creación de una comisión de expertos que analizaría el proyecto y daría sus conclusiones a la Conferencia de Lima. *Diario de la Conferencia Interamericana*, p. 182.

Como advirtió Reyes meses antes, los criterios del gobierno argentino no empataban con los establecidos en el Pacto de la SDN respecto a la neutralidad y las sanciones en caso de conflicto. Mientras que el tratado ginebrino establecía penalizaciones económicas, políticas y militares a los países agresores, la postura argentina era más flexible: “...no debe privarse a los neutrales el derecho de surtir materiales (carne, trigo, etc.) a los beligerantes, pues de lo contrario considera que la neutralidad queda subordinada la beligerancia y castigada por ella”.⁸⁰⁶ En este sentido, era claro que, más allá del rechazo ideológico al “imperialismo” estadounidense, lo que no deseaba Argentina era adquirir compromisos que pudieran terminar afectando sus intereses económicos. Salvaguardando estos últimos, era posible llegar a un arreglo.

Aprovechando la presidencia de la Primera Comisión, los mexicanos participaron de lleno en el cabildeo para conciliar las posiciones de Argentina y EE UU, toda vez que ninguno contaba con un respaldo mayoritario.⁸⁰⁷ Dado que el objetivo era amarrar un acuerdo sólido, que evitara la confrontación, el verdadero escenario de las negociaciones no estuvo en las sesiones de la Conferencia, celebradas en los elegantes salones del Congreso Nacional, sino en juntas con puertas cerradas a cal y canto en las entrañas de los hoteles de las delegaciones. La secrecía era una característica esencial: para ninguno de los involucrados era conveniente que se evidenciara las tensiones hacia el exterior. Como señaló con cruda amargura la delegación de Bolivia, tras su intento frustrado por discutir la cuestión del Chaco: “la Conferencia no quería complicaciones sino éxitos, aunque estos sólo fueran en la tribuna o en el papel. Había que dar al mundo entero la impresión de que América era el Continente de la Paz”.⁸⁰⁸

Encontrar el punto medio justo entre EE UU y Argentina, y que fuera aceptable para el resto de las delegaciones, era un objetivo arduo pero no imposible. Había que definir un mecanismo mínimo de respuesta colectiva frente a amenazas externas, pero al mismo tiempo garantizar que éste no sería aprovechado por los estadounidenses para retomar el intervencionismo de antaño y asumirse como los protectores del continente. El resultado fue la

⁸⁰⁶ El subrayado está en el original. AHSRE, LE-344, De Alfonso Reyes, embajador de México en Argentina, a SRE. Buenos Aires, 5 de septiembre de 1936, f. 175. De acuerdo al propio Reyes, Argentina estaba consciente de la proximidad de una guerra, de ahí que quisiera asegurar sus intereses hacia el futuro. En esos momentos ya fungía como “almacén” de los británicos. REYES, *Misión Diplomática*, T. I, pp. 535-537.

⁸⁰⁷ Argentina se asumía como líder de los latinoamericanos, pero solo contaba con el apoyo de Paraguay y Uruguay. Chile le era cercano, pero mantenía autonomía. Brasil, Bolivia y Perú se inclinaban por EE UU. Con poco tacto Saavedra intentó empujar a los centroamericanos a su causa, pero se topó con rechazo, de ahí que los países que se mantenían en una posición intermedia eran mayoría. WELLES, *The time for decision*, pp. 207-208.

⁸⁰⁸ *Informe de la delegación de Bolivia*, p. 91.

definición de dos proyectos complementarios entre sí: la *Convención sobre mantenimiento, afianzamiento y restablecimiento de la paz* y el *Protocolo adicional relativo a la no intervención*.

La primera establecía que, en caso de que la seguridad de alguna de las naciones americanas se viera comprometida por una amenaza externa, o de producirse un estado de guerra entre dos o más países del continente, se activaría un proceso de consulta mutua entre todos los gobiernos del hemisferio, con el fin de definir las medidas a seguir. El segundo reafirmaba los acuerdos de Montevideo sobre no intervención en los asuntos internos y/o externos de un Estado sobre otro, pero con una novedad: en caso de producirse una injerencia se activaría, también, el sistema de consulta mutua. Mientras que la Convención tenía su origen en un proyecto argentino, el Protocolo era de autoría mexicana.⁸⁰⁹

La gestión de las negociaciones fue exitosa, al grado que los dos documentos se presentaron formalmente en la Conferencia el mismo día y con la firma de las 21 delegaciones, es decir, fueron aprobados sin la necesidad de que hubiera la mínima discusión pública. Aunque la delegación mexicana, tal como lo hizo la brasileña, cedió el protagonismo del acuerdo logrado a Argentina y EE UU, la prensa internacional y otras delegaciones reconocieron que el tacto del equipo encabezado por Castillo Nájera había facilitado el arreglo. Incluso, meses después en algunos medios se llegaría a cuestionar si los mexicanos habían fungido meramente como un instrumento de EE UU.⁸¹⁰ Para Beteta, sin embargo, era muy claro que se había obrado siguiendo la estrategia diseñada antes de partir a Buenos Aires y de acuerdo a los intereses mexicanos:

En el proyecto le hemos quitado a la Doctrina Monroe su unilateralidad. Hemos acabado con el deseo de aislamiento de América, y finalmente hemos imposibilitado la intervención de los Estados Unidos en asuntos internos de otros países. En esa forma acabamos definitivamente con la Doctrina Monroe sin decirlo y damos un paso definitivo hacia obtener una completa independencia frente a la tendencia de la hegemonía de Norte Americana.⁸¹¹

Efectivamente, fue una jugada triple exitosa. En primer lugar, se estableció un acuerdo mínimo, pero funcional, ante las innegables amenazas extra-continetales, que no solo

⁸⁰⁹ En sus memorias Saavedra atribuye la idea del Protocolo a “varias delegaciones”, pero en diversos documentos mexicanos se enfatizó que fue una iniciativa de la delegación cardenista. Cfr. SAAVEDRA, *La Conferencia Interamericana*, pp. 223-225; AHSRE, LE-348, De Beteta a SRE. Buenos Aires, 12 de diciembre de 1936, No. 21 y De Castillo Nájera a SRE. Buenos Aires, 17 de diciembre de 1936, No. 27; *Memoria de la SRE 1937-1938*, pp. 187-194.

⁸¹⁰ De acuerdo a García Robles, el semanario *Time* llegó a señalar que México pudo haber sido la “máscara” que empleó EE UU para sacar adelante sus proyectos. GARCÍA, *Epopeya del Monroísmo*, pp. 113-114.

⁸¹¹ AHSRE, LE-363 II, De Ramón Beteta a Eduardo Hay. Buenos Aires, 24 de diciembre de 1936.

preocupaban a Roosevelt, sino también a Cárdenas. En segundo, se apretó la camisa de fuerza a la unilateralidad de EE UU, al vigorizar el andamiaje jurídico establecido en la Conferencia de Montevideo. Mientras que en ese encuentro la delegación norteamericana aceptó suscribir la *Convención de derechos y obligaciones de los Estados* con reservas, ahora, tres años después, adoptó plenamente el *Protocolo adicional de no intervención*. Finalmente, México se confirmó como un actor protagónico en la escena panamericana, con la capacidad de conciliar posiciones, pero sin desistir de sus propios intereses esenciales.

A su regreso al país, los delegados mexicanos fueron homenajeados por el presidente Lázaro Cárdenas con un banquete oficial en la residencia de Los Pinos. El evento sirvió no solo para que el mandatario hiciera manifiesta su satisfacción por el papel desempeñado en Buenos Aires, sino también para tratar de acallar voces críticas, como las de Narciso Bassols y José Vasconcelos, que recriminaban el que no se hubiera confrontado a los gobiernos conservadores latinoamericanos o condenado abiertamente el imperialismo estadounidense. Aún con todas las complicaciones de un entorno internacional cada vez más tenso, para Cárdenas y sus hombres la reconfiguración del sistema interamericano transitaba en el camino que era aceptable para México.⁸¹²

⁸¹² Aunque participó en los trabajos previos, Bassols reprobó públicamente la actuación y renunció a su puesto diplomático, en protesta por un asunto que resultó una confusión: Argentina decidió informar los resultados de la Conferencia a todos los Estados con los que sostenía relaciones, entre ellos El Vaticano. Bassols interpretó que todas las delegaciones, incluida la mexicana, habían comunicado los acuerdos al Papa, algo inaceptable, ya que México no tenía relaciones con Roma. En los meses siguientes Bassols se convirtió en un permanente dolor de cabeza para la Cancillería, por las polémicas públicas que sostuvo con diplomáticos españoles. Otra voz en contra fue la de Vasconcelos, que desde su exilio criticó la actuación mexicana. CAR, Exp. 506, De F. Castillo Nájera a Alfonso Reyes, Bogotá, 8 de enero y Washington, 3 de marzo de 1937; De Alfonso Reyes a F. Castillo Nájera, Buenos Aires, 2 de abril de 1937.

Capítulo 7. México y la Guerra Civil Española. La dimensión panamericana

Ningún dictador americano querría que le aplicaran a él, en caso de un levantamiento militar, un concepto de ‘no intervención’ tan falso como el que Europa aplica a España... pero todos parecen muy conformes con que España sufra semejante violación del derecho internacional. Y es que los dictadores americanos no esperan o no temen levantamientos del ejército (al cual de hecho se han entregado, así como a la influencia clerical), sino que temen levantamientos del pueblo, al que todos los días provocan con sus arbitrarias represiones

Alfonso Reyes, “Memoria estrictamente confidencial”, *Misión Diplomática*, t. I, p. 609.

Si a nivel internacional es innegable que la Guerra Civil Española (1936-1939) fue el preludio trágico del estallido de la II Guerra Mundial, en México sus repercusiones inmediatas tuvieron gran relevancia, al grado que prácticamente se convirtió en una cuestión doméstica. Las tensiones generadas durante el cardenismo entre grupos políticos de izquierda y de derecha, a raíz del sentido de las políticas sociales, se vieron reflejadas en el espejo español. La polarización sembró expectativas, incluso, de que un conflicto similar pudiera reproducirse en suelo mexicano. Aunque contenido rápidamente, el levantamiento militar encabezado por Cedillo, con posturas ideológicas cercanas a las de los simpatizantes del bando rebelde liderado por Francisco Franco, fue una manifestación evidente de esa amenaza. En este sentido, la defensa irrestricta por parte de la administración cardenista de la República española, tuvo entre sus determinantes la propia situación política interna.⁸¹³

Una copiosa historiografía ha desmenuzado las diferentes aristas del impacto del conflicto hispano al otro lado del Atlántico. Respecto a la política exterior del gobierno de Cárdenas, diversos trabajos han analizado a detalle temas como el envío de armas y pertrechos, la defensa del gobierno español legítimo en la SDN o el asilo a miles de republicanos en territorio mexicano.⁸¹⁴ Pese a que durante el transcurso del conflicto se desarrollaron dos

⁸¹³Uno de los temas de mayor polarización fue la implementación de la llamada educación socialista. sobre la sintonía entre los movimientos conservadores españoles y mexicanos: PÉREZ, *Hispanismo y Falange*.

⁸¹⁴ Algunos de los trabajos clásicos sobre las relaciones entre México y España a través de la Guerra Civil son MATESANZ, *Las raíces del exilio*; POWELL, *Mexico and the Spanish Civil War*; LIDA, *México y España en el primer*

Conferencias Internacionales Americanas, una extraordinaria –Buenos Aires 1936- y otra ordinaria –Lima 1938-, ha sido tangencial el estudio sobre las implicaciones que tuvieron en la definición de las directrices de la política exterior mexicana, vinculadas a la Guerra Civil.⁸¹⁵ El propósito de este pequeño apartado es ofrecer un panorama general, que brinde claves para entender la triangulación en las relaciones entre México, la SDN y el sistema interamericano, a partir del conflicto ibérico.

Como resulta obvio, la Guerra Civil fue un evento externo al continente, no obstante, al menos tres condiciones concretas incidieron en que tuviera una dimensión panamericana. En primer lugar, la enorme atención levantada en todo el hemisferio, a consecuencia de los fuertes lazos culturales con España, provocó que diversas voces pidieran que las repúblicas americanas discutieran y propusieran salidas a la disputa. En segundo, criterios establecidos por instrumentos jurídicos interamericanos, como fue el caso del asilo, desempeñaron un papel protagónico en la manera en la que se condujeron las naciones latinoamericanas frente al conflicto. En tercero, el propio gobierno republicano buscó su incorporación como observador a las reuniones continentales desde la Conferencia de Montevideo en 1933, insistencia sobre la que volvería nuevamente, sin éxito, en 1936.⁸¹⁶

Esta dimensión panamericana de la guerra hispana tuvo un impacto directo en la política exterior cardenista. Por una parte, en la legitimación de la posición internacional de México de defensa activa de la República Española; de manera específica, el orden jurídico interamericano brindó una armadura legal, para justificar el envío de armas y disuadir la presión de las potencias europeas “neutralistas”. Por la otra, en la puesta en marcha de estrategias dirigidas al sistema hemisférico, para evitar que este espacio multilateral fuera aprovechado por los sublevados como fuente de respaldo político-moral, dada la vigorosa simpatía hacia los

franquismo y PLA BRUGAT, *Los niños de Morelia*. Para un panorama general de las relaciones entre los dos países al iniciar el siglo XX: MEYER, *El cactus y el olivo*.

⁸¹⁵ Ojeda Revah, Herrera y Palacios han llamado la atención sobre los pronunciamientos de México en las Conferencias. Estos antecedentes historiográficos son relevantes y constituyen una base interpretativa desde la cual partir, pero sus alcances son limitados, en tanto no se enfocan de manera específica al sistema interamericano. Por ejemplo, como desarrollaremos, el famoso discurso de Beteta en Buenos Aires tiene que ser contextualizado para entender su impacto, así como la iniciativa sobre bombardeos presentada en Lima. Más allá de lo que se dijo en ambas reuniones panamericanas, la importancia de la posición de México estriba en lo que evitó que se dijera. OJEDA, “El frente”, pp. 775-778; PALACIOS-COVARRUBIAS, *América del Sur*, 274-281 y HERRERA, *México en la Sociedad*, 244-246 y 277-278.

⁸¹⁶ NA, RG 43, Entry 203, Caja 3, De William Philips, subsecretario de Estado, a F.D. Roosevelt, Presidente de Estados Unidos. Washington, 4 de noviembre de 1933; Entry 225, caja 2. Memorandum. “Participation in the Inter-American Conferences 1936”.

misimos entre buena parte de los gobiernos latinoamericanos; se trató de una política de contención . El presente subcapítulo está organizado en función de estas dos ideas generales.

Como veremos, la política de contención ejecutada en las Conferencias Panamericanas fue divergente a la posición asumida en la SDN y no estuvo exenta de controversias. Una diversidad de voces —en la Cámara de Diputados, de asociaciones civiles y de diplomáticos en activo, incluidos los de la embajada en España—, exigieron que México planteara ante las naciones americanas la necesidad de defender de manera enérgica al gobierno republicano y condenar a los alzados. La presencia de Castillo Nájera como cabeza de las delegaciones en Buenos Aires y Lima permitió que, pese a las presiones, existiera una línea de continuidad y que el espacio para el debate de la cuestión española fuera reducido al mínimo posible. La determinación de mantener un perfil bajo obedeció a una lectura realista: las condiciones eran distintas a las de Ginebra y una postura estridente podía generar el efecto inverso al deseado, que en lugar de proteger a la República se abriera un nuevo frente en su contra.

7.1 La legitimidad panamericana

Apenas unas semanas después de que estallara el levantamiento militar en contra de la República que presidía Manuel Azaña, Francia y Gran Bretaña promovieron el establecimiento de un comité internacional en Londres, al que denominaron de No Intervención. El ente tenía por finalidad generar mecanismos que permitieran confinar la guerra dentro de las fronteras españolas y evitar que se volviera un conflicto internacional; en sus acuerdos constitutivos destacó la prohibición de abastecer de materiales bélicos, tanto al gobierno republicano, como a los rebeldes. Al comité se sumaron 27 naciones europeas, entre ellas Alemania, Italia y la Unión Soviética. Las dos primeras no tardaron en violar el pacto, convirtiéndose en motores de aprovisionamiento para el bando sublevado.

Ante el bloqueo europeo, el suministro de armas y municiones de fuentes alternativas se volvió una cuestión vital para la defensa republicana. Dos vías fueron claves. Por una parte, aunque tardó unas semanas en tomar la decisión, la Unión Soviética optó también por trasgredir el pacto de no intervención, frente a la amenaza que representaba para su seguridad una victoria de los rebeldes patrocinada por Alemania e Italia. Por la otra, la República Española solicitó desde el estallido bélico ayuda a la administración Cárdenas, la cual se concedió y se mantuvo a pesar de la “neutralidad” franco-británica. Como ha destacado la historiografía, el abastecimiento mexicano cobró gran relevancia, no solo por el envío de armas

y pertrechos de guerra de manufactura nacional, sino por la función de “pantalla” para la reexportación de materiales fabricados en terceros países, entre ellos EE UU, al que su legislación neutralista prohibía la venta directa.⁸¹⁷

Desde muy temprano, México se manifestó partidario de que la SDN interviniera en la solución del conflicto español e incluso buscó su incorporación como observador en el comité de Londres, pero sus esfuerzos toparon con pared. Gran Bretaña y Francia hicieron oídos sordos a las críticas sobre su catastrófica política de “no intervención” y Ginebra no reconoció el carácter internacional de la guerra hispana, aún con la evidente injerencia alemana e italiana a favor de los golpistas encabezados por Francisco Franco. Ante este panorama adverso, la diplomacia mexicana debió hacer frente a una encrucijada: ¿cómo legitimar la determinación de mantener el apoyo material a España y disminuir al mínimo el riesgo de abrir una crisis con las potencias?

La membresía a dos ámbitos multilaterales fue un factor que favoreció la posición cardenista de defensa de la República. Si de cara a la relación con EE UU, México reivindicó sus obligaciones con el Pacto de la SDN para evadir compromisos hemisféricos que limitaran su autonomía, tal como ocurrió en la Conferencia de Buenos Aires, frente a las potencias europeas pudo justificar su política hacia España, invocando los acuerdos multilaterales de carácter continental a los que estaba suscrito. En este sentido, la definición de un derecho internacional americano, al que había apostado la Cancillería desde la Reunión de Jurisconsultos de Río de Janeiro en 1927, ofreció un instrumento con el que pudo legitimar su postura frente a la guerra ibérica: la *Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados en casos de Luchas Civiles*, suscrita en la VI Conferencia Internacional Americana de La Habana en 1928, aprobada por el Senado mexicano en diciembre de ese año y ratificada por el Ejecutivo a comienzos de 1929.

La Convención contenía un punto clave: en caso de un conflicto prohibía “el tráfico de armas y material de guerra *salvo cuando fueren destinadas al gobierno, mientras no esté reconocida la beligerancia de los rebeldes*, caso en el cual se aplicarán las reglas de neutralidad”.⁸¹⁸ Su diseño original fue realizado justo en la Reunión de Río de Janeiro y mereció el pleno respaldo de México, al grado que en La Habana 1928 fue Fernando González Roa el encargado de presentar el proyecto final para su discusión. Para la SRE el convenio tuvo enorme valía en el

⁸¹⁷ Sobre el tema y su discusión historiográfica. OJEDA, *México y la Guerra Civil Española*, pp. 139-184. Sobre las peticiones de armamento: SÁNCHEZ y HERRERA, *Contra todo y contra todos*, pp. 183-185.

⁸¹⁸ Convención sobre Luchas Civiles en: http://biblio2.colmex.mx/coinam/coinam_1889_1936/base2.htm

contexto de la época en que fue concebido. Permitió legitimar a posteriori el apoyo material que brindó el régimen de Calles al ejército constitucionalista durante la Guerra de Nicaragua (1926-1927), en tanto significó el auxilio a un gobierno legítimo, en contraposición a EE UU que apoyó a los insurrectos. Asimismo, fue un mecanismo para contrarrestar la fuerte campaña internacional de los partidarios de la Guerra Cristera y disuadir cualquier eventual apoyo desde el exterior, al recalcar que se trataba de rebeldes que luchaban en contra de un régimen constitucional. Como se recordará, el *lobby* cristero tuvo una presencia muy activa en torno al encuentro panamericano celebrado en la isla caribeña.

La aplicación del *Convenio* como uno de los fundamentos de la política mexicana hacia el caso español, debió mucho a Isidro Fabela. Su argumentación fue puntual. Si bien España no había suscrito la convención panamericana, esto no era un impedimento para que recibiera material militar por parte de México, que estaba en condiciones de proporcionar esa ayuda, precisamente para cumplir con sus obligaciones internacionales. La postura no entraba en contradicción alguna con el principio de no intervención, defendido con vehemencia desde la Reunión de Jurisconsultos de 1927. Desde un inicio el criterio de los juristas mexicanos había sido claro: una injerencia en asuntos internos y externos de un país sobre otro era prohibitiva, en tanto fuera en perjuicio de las autoridades constitucionales. En el caso de España no solo se apoyaba al gobierno legítimo, sino que además el auxilio era a petición expresa del mismo, exactamente como ocurrió en Nicaragua. En este sentido, la política cardenista no era más que un refrendo de las directrices y criterios jurídicos establecidos a finales los años 1920.⁸¹⁹

La posición mexicana fue expuesta tanto en la Conferencia Interamericana de Buenos Aires en diciembre de 1936, como en la SDN durante 1937. El que se recalcara la legitimidad de la política cardenista hacia España en ambos foros, obedeció a un objetivo similar: contener posibles presiones para que México desistiera de su respaldo a los republicanos. No obstante, la estrategia seguida en cada ámbito multilateral fue distinta, ajustada a las condiciones particulares de cada uno de ellos. Sobre la reunión en la capital sudamericana ahondaremos en el siguiente apartado, por lo que aquí nos concretaremos en el posicionamiento presentado en el entorno ginebrino.

⁸¹⁹ La abundante documentación del acervo personal de Fabela da cuenta de la seriedad con que tomó su responsabilidad en los trabajos previos a la Conferencia de Buenos Aires, así como del análisis detallado de las posiciones defendidas en la Reunión de Jurisconsultos de 1927y en el encuentro de La Habana en 1928; en estas faenas contó con el apoyo de un joven abogado internacionalista: Francisco J. Álvarez Faller. Como se explicó antes, Fabela no pudo asistir a la capital porteña, pero es evidente que esta labor previa estuvo vinculado directamente con su desempeño como representante ante la SDN. AIF, IF/II.4-005 e IF/II.4-119-27.

En el caso de la SDN, como explicó Fabela a Cárdenas en su correspondencia, el propósito de invocar la Convención panamericana de 1928 fue reforzar la argumentación de México. La postura defendida ante Ginebra era que se habían violado los artículos 10 y 11 del Pacto de la SDN, toda vez que la ayuda militar de Alemania e Italia a los sublevados representaba una agresión externa en contra de España. Si bien, como señala Herrera, la Convención de La Habana parecía contradecirse con esta posición, ya que calificaba a la cuestión española como “guerra civil”, hay que hacer una puntualización.⁸²⁰ La primera vez que el gobierno cardenista hizo referencia explícita a la Convención de La Habana fue a través de una declaración a la prensa internacional, emitida por Fabela a mediados de abril de 1937. Pese a que la Cancillería había mandado una nota oficial a la SDN unas semanas antes, en la que expuso a grandes rasgos su política frente a España y la petición de que se atrajera el conflicto, no se mencionó nada sobre el documento suscrito en Cuba. Es decir, desde nuestra interpretación, la referencia explícita del tratado panamericano se hizo después para exponer la legitimidad de la política mexicana frente a la opinión pública y no de manera formal ante el organismo ginebrino, precisamente para evitar reconocer oficialmente el carácter de “guerra civil” y para evadir un posible extrañamiento, ya que se trataba de un instrumento jurídico regional, ajeno a la normatividad de la SDN.

La declaración mediática de Fabela era utilitaria en términos políticos. Enviaba un mensaje claro hacia Europa: México podía seguir suministrado material bélico a España, amparado en una convención internacional, suscrita por las 21 repúblicas americanas, entre ellas EE UU. Más allá de que el accionar estadounidense ante el conflicto hispano estuviera acotado por su propia legislación nacional, el que se invocara a un convenio panamericano era un elemento disuasivo para que las potencias europeas –Gran Bretaña, Francia, pero también Alemania e Italia-, pudieran recriminar la postura mexicana.⁸²¹ Era, si se quiere, un mecanismo para mantener la autonomía de la política exterior cardenista, exprimiendo los equilibrios del tablero internacional.

Al mismo tiempo, la declaración embonó con una campaña internacional desplegada afanosamente por el gobierno cardenista, para intentar romper el aislamiento que impuso la política de no intervención franco-británica a la República. Como señaló Ojeda, en esas

⁸²⁰ HERRERA, *México en la Sociedad de Naciones*, p. 258.

⁸²¹ En la correspondencia entre Cárdenas y Fabela es marcada la insistencia en recalcar que la concepción de México del término “no intervención” era la del sistema interamericano, en la que era legítimo el apoyo a un gobierno constitucional. SÁNCHEZ y HERRERA, *La política mexicana hacia la cuestión española*, p.43. Sobre las críticas de Gran Bretaña a México: OJEDA, *México y la Guerra Civil Española*, pp. 154-158

semanas el gobierno mexicano se comunicó con todos los países con los que se sostenían relaciones, solicitando la abolición del comité londinense e incluso sugiriendo la posibilidad de alguna forma de mediación internacional.⁸²² La estrategia puso particular énfasis en buscar el respaldo de la administración Roosevelt.

Desde la Cancillería se tenía consciencia plena de la dificultad de que ésta se alejara de su política de neutralidad, pero a insistencia del propio Cárdenas, el embajador Castillo Nájera realizó una serie de gestiones ante el Departamento de Estado y la Casa Blanca con un doble objetivo: intentar que EE UU influyera para que Francia y Gran Bretaña modificaran su postura y explorar algún medio que permitiera reanudar la reexportación desde México de armamento de factura norteamericana, que se había suspendido a petición del gobierno vecino.⁸²³

Más allá de lograr estos dos propósitos que, como el propio Castillo advirtió en su correspondencia a Beteta, eran prácticamente una misión imposible, recalcar la legitimidad de la política exterior cardenista tenía una importancia fundamental: era una vía para amortiguar la presión desde el norte. Un viejo enemigo de la diplomacia mexicana, William Randolph Hearst, alentaba desde su conglomerado de periódicos una cruzada en contra del envío indirecto de armas norteamericanas hacia España y en general de la posición asumida por el gobierno cardenista. El Convenio de La Habana era un antídoto de legalidad frente a las agresiones de Hearst y compañía, y una carta a favor de cara a la administración Roosevelt. Si bien el gobierno norteamericano no modificó su política frente al conflicto español, atado por su legislación interna, la realidad es que tampoco interfirió en la de México -salvo en lo correspondiente al material de guerra fabricado en suelo estadounidense, que finalmente era una cuestión soberana de EE UU- ni llegó a cuestionar su legitimidad.⁸²⁴

⁸²² El apoyo no tuvo el eco esperado. En el continente americano solo obtuvo el respaldo de Cuba y Colombia. OJEDA, *México y la Guerra Civil Española*, p. 182. Herrera retoma de *El Nacional* la referencia de una iniciativa de mediación propuesta por México a los países latinoamericanos para involucrarse en el conflicto, enviada a principios de abril. Nos parece que se trata de la misma comunicación que señala Ojeda. Cfr. HERRERA, *México en la Sociedad de las Naciones*, p. 255.

⁸²³ Desde inicios de 1937, dadas las presiones generadas desde la opinión pública estadounidense, la administración Cárdenas manifestó que no reexportaría armamento norteamericano, en respeto a la legislación de ese país. Si bien el compromiso gubernamental se mantenía, la intención de Cárdenas era que particulares pudieran comprar y reenviar material bélico a la península. AHCOLMEX, RB, Caja 44. Exp. 198, V, De Castillo Nájera a Beteta. Washington D.C., 27 de marzo y 1 de abril de 1937, f. 30-33 y 36-38.

⁸²⁴ En una entrevista con Roosevelt, Castillo expuso la posición de México y le hizo ver la necesidad de respaldar a la República. La intención de Cárdenas era reanudar la reexportación de armas norteamericanas, pero la postura de Roosevelt fue clara: hacerlo significaría una burla a la legislación estadounidense. Sobre la “autonomía limitada”: si bien EE UU se opuso categóricamente a la cuestión del armamento, no presionó abiertamente para que México se alineara a su política neutralista. APFCN, Caja 6, exp. 25, “Conversación con el Presidente Roosevelt el día de

Ante la SDN, la referencia a la Convención de La Habana no se expuso de manera formal hasta septiembre de 1937, cuando ya era bastante conocida internacionalmente y las posibles controversias sobre la política mexicana eran, hasta cierto punto, manejables. En su discurso en las sesiones plenarias de la XVIII Asamblea, Isidro Fabela la retomó para reiterar nuevamente la legitimidad del apoyo militar de México a la República Española. En esa misma alocución, el representante del gobierno cardenista introdujo otro instrumento jurídico panamericano: el *Protocolo de No Intervención* firmado en Buenos Aires en 1936 y que reforzaba la *Convención de Derechos y Obligaciones de los Estados* formulada desde 1927 en Río de Janeiro. El que se invocara este documento tuvo por finalidad remarcar que, de acuerdo a los criterios jurídicos aceptados por los países americanos, lo que España padecía era a todas luces una “intervención” externa, por lo que se demandaba un giro en la política impuesta por el comité de Londres y el involucramiento de la SDN. México, reiteró Fabela, hacía esa solicitud en concordancia con los principios que había defendido tradicionalmente a nivel internacional:

Esta intervención “de facto” efectuada en realidad contra el Gobierno Constitucional de España, es contraria a la política tradicional de no intervención del Gobierno Mexicano. No solamente hemos protestado siempre contra la injerencia extranjera en los asuntos internos de los Estados (habiendo ratificado esta invariable línea de conducta en la Conferencia de Buenos Aires donde presentamos y obtuvimos la aprobación del Protocolo de No Intervención, cuyo texto consagra el principio fundamental de la política mexicana) sino que consideramos insoluto, ilimitado e inalienable el derecho de los pueblos a disponer de sí mismos y darse sin ninguna intervención extranjera la forma de gobierno que corresponde a su voluntad.⁸²⁵

Era un intento más por romper el asfixiante aislamiento que padecía la República. Aunque el esfuerzo no tendría éxito, al ponderar el horizonte jurídico en el que se desenvolvía la política exterior mexicana, Fabela recalcó que la legitimidad de la actitud asumida por el gobierno Cardenista se enmarcaba en el respeto al derecho internacional, a diferencia de las potencias europeas, que flagrantemente despreciaban el Pacto de la SDN.⁸²⁶

hoy. (26 de abril de 1937)” y De Castillo Nájera, embajador de México en Washington, a Lázaro Cárdenas, Presidente de México. Washington, 26 de abril de 1937.

⁸²⁵ *Memoria de la SRE 1937-1938*, pp. 160-170.

⁸²⁶ Autores como Ojeda y Oñate señalan, con tino, que la posición de repudio al intervencionismo era resultado de la propia historia de México. Sin embargo, de cara a la cuestión española es de vital importancia reparar que los diplomáticos cardenistas pusieron mucho énfasis en aclarar que su concepción de no intervención estaba amparada en el derecho internacional reconocido en el ámbito panamericano; es decir, no solo era un fundamento de la política exterior mexicana, sino un principio jurídico angular del sistema interamericano. OJEDA, *México y la Guerra Civil*; OÑATE, “No intervention through Intervention”

7.2 Conferencias panamericanas: la estrategia del silencio.

A diferencia de Ginebra, en donde el gobierno cardenista pretendió que la cuestión española se abordara abiertamente por la SDN, dentro del sistema interamericano la política seguida fue de contención: restringir la discusión sobre el tema al mínimo posible. Esta estrategia del silencio tuvo dos razones profundas. En primer lugar, fue una manera de enarbolar una defensa de la República; evitar que el foro multilateral pudiera ser empleado para legitimar, directa o indirectamente, al bando rebelde. En segundo, disipar cualquier posibilidad de que los movimientos de derecha al interior de México pudieran encontrar respaldo internacional y, eventualmente, reproducir un levantamiento como el que padecía España ¿Cuáles fueron los factores que incidieron en la determinación cardenista? ¿De qué manera operó la maniobra sobre el terreno?

Rumbo a la Conferencia de Buenos Aires de 1936, la Cancillería mexicana tenía puestas las esperanzas todavía en que la SDN asumiera la mediación en el conflicto. Para ello, era esencial que en Ginebra se reconociera que el “caso España” había alcanzado un carácter internacional, como consecuencia del involucramiento abierto de Italia y de Alemania a favor de los rebeldes, y en contra de un gobierno constitucional. En este sentido, para México tenía una importancia estratégica impedir que en el cónclave panamericano se produjera la discusión de alguna iniciativa que buscara reconocer el carácter de beligerante al bando sublevado y/o que legitimara la insurrección, al admitir como válidas sus justificantes.

El ambiente hacia la República no era el mejor en América Latina. Contaba con muchos partidarios en diversos sectores a lo largo del continente, pero sus adversarios eran también bastantes y en la mayoría de los casos con gran peso político.⁸²⁷ La gravedad de la hostilidad hacia los republicanos se hizo patente los meses previos a la Conferencia, con la determinación de los gobiernos dictatoriales de Guatemala, El Salvador y Nicaragua de reconocer a la Junta de Burgos, cabeza administrativa de los rebeldes. La medida levantó una polvareda de controversias en todos los rincones del hemisferio; en el caso de México derivó incluso en un ataque con bombas molotov, perpetrado por simpatizantes republicanos, a las sedes diplomáticas guatemalteca y salvadoreña.⁸²⁸

⁸²⁷ Para un panorama general sobre la interacción mexicana con los países del cono sur en torno a la cuestión española: ZULETA, *Los extremos de Hispanoamérica*, pp. 188-211 y PALACIOS-COVARRUBIAS, *América del sur*, pp. 291-294. Sobre la animadversión en América Latina a la República: JORGE, *Inseguridad colectiva*, pp. 447-467.

⁸²⁸ En el caso del ataque a la legación de El Salvador, los responsables fueron estudiantes de la nación centroamericana que residían en México y que fueron arrestados por la policía. En cuanto a la embajada de

Las tensiones entre los gobiernos conservadores latinoamericanos y el español se manifestaron, asimismo, con la crisis de los asilados políticos, desde mediados de 1936. A raíz del levantamiento militar, cientos de partidarios de los sublevados, que se encontraban en territorio republicano, pidieron refugiarse en las embajadas extranjeras. Las latinoamericanas, entre ellas la mexicana, abrieron sus puertas a los opositores, lo que provocó severas fricciones con las autoridades y con las milicias republicanas, que veían a las legaciones como enclaves tolerados del enemigo. La determinación de las misiones de América Latina, que en algunos casos también acogían con posterioridad a partidarios de la República, obedeció al cumplimiento de un precepto jurídico común: en la citada Conferencia Panamericana de La Habana se firmó una Convención, por medio de la cual se reconocía el asilo político como parte del derecho internacional. El único país que se negó a suscribir el acuerdo fue EE UU.

Ahora bien, el tratado panamericano establecía que era obligación de las legaciones diplomáticas informar, inmediatamente, los nombres de los asilados al Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado del cuál eran nacionales. El gobierno español hizo la solicitud de estos datos, pero se topó con una férrea resistencia encabezada por Argentina, que rechazó la petición bajo dos argumentos generales: 1) al tratarse de una convención panamericana, España no tenía derecho a exigir su cumplimiento pleno y 2) de proporcionar la información se podía poner en grave peligro la vida de los asilados y sus familias. Aunque no se pudo lograr una respuesta colectiva del Cuerpo Diplomático, como pretendía los argentinos, con excepción de la mexicana, las misiones latinoamericanas se negaron a brindar los listados que demandaba la República.⁸²⁹

La inclinación del régimen argentino de Justo hacia el bando rebelde español era una cuestión que preocupaba a la Cancillería cardenista, ya que reflejaba el ambiente adverso a la causa republicana, que se esperaba dominara la Conferencia de Buenos Aires. Los temores mexicanos se centraron en la posibilidad de que fructificaran los esfuerzos de Brasil, Chile y otros por presentar alguna iniciativa de carácter anticomunista. La sola discusión de un proyecto de este tipo, abriría un resquicio para que se diera un espaldarazo moral al bando rebelde, que pregonaba la legitimidad del levantamiento como una lucha para “liberar” a España de los “rojos”, de ahí que la diplomacia cardenista centrara sus esfuerzos en evitar ese escenario. Al seguir esta estrategia, México no solo protegía a la República, sino también a sí

Guatemala, aunque la agresión fue simultánea, no se detuvo a los atacantes. *USMI*, Rollo 5, "Attempted Outrages against Salvadorean and Guatemala Diplomatic Missions", 13 de noviembre de 1936.

⁸²⁹ *Alfonso Reyes y el llanto de España*, pp.138-150.

mismo: en varios puntos de América Latina había campañas llamando a un boicot contra los gobiernos de Cárdenas y Azaña, precisamente bajo la acusación de comunistas.⁸³⁰

Como hemos visto en el apartado sobre la Conferencia Interamericana para la Consolidación de la Paz, el entendimiento entre México y EE UU evitó que prosperaran las iniciativas “anticomunistas”. Para ello, fueron fundamentales la necesidad estadounidense de contener un tópico explosivo, que hubiera crispado más la polarización del cónclave panamericano,⁸³¹ y el hecho de que a nivel interno la propia administración Roosevelt padeciera una campaña en la que se le acusaba de tener inclinaciones “rojas”. Pese a la colaboración entre los vecinos norteamericanos, la SRE tenía plena consciencia de que el gobierno estadounidense estaba atado de manos para dar cualquier paso en favor de la causa republicana, incluso para pedir que la Conferencia se pronunciara en pro de la democracia y condenara al fascismo, como fervorosamente deseaba Alfonso Reyes.⁸³² En primer lugar, se lo impedía su propia legislación de neutralidad. En segundo, implicaría aceptar que un asunto europeo fuera abordado dentro del sistema interamericano, lo que EE UU históricamente había rechazado.⁸³³ Los estadounidenses, asimismo, no deseaban que un tema que invitaba a la polarización terminara afectando el equilibrio hemisférico.⁸³⁴

Además de atajar las propuestas de condena al comunismo, el gobierno cardenista buscó frenar los intentos por involucrar al sistema interamericano en el conflicto hispano. A finales de agosto, la SRE rechazó una propuesta de Uruguay para que los países del continente organizaran un comité de mediación. La lectura de la SRE fue que, de aceptar el proyecto, se reconocía de facto la categoría de beligerantes de los rebeldes y se daba un revés a los esfuerzos para que la SDN atrajera el conflicto. Influyó, también, la notoria simpatía del régimen uruguayo de Terra hacia los sublevados, que lo llevó poco después a romper relaciones con el gobierno de Azaña.

⁸³⁰ AIF, IF/II.4-119, "Oficio Confidencial número 740". 2 de septiembre de 1936, f. 115.

⁸³¹ En sus memorias Hull da plena cuenta del ambiente tenso que reinó antes y durante la Conferencia de Buenos Aires. Asimismo; califica a la cuestión española, en particular, como un tópico “highly combustible”. HULL, *The Memoirs*, p. 489-490.

⁸³² REYES, *Misión Diplomática*, T. I, p. 610

⁸³³ El secretario de Estado Hull se opuso firmemente a que la UP invitara como observador al gobierno español, pretensión que, como señalamos ya, venía manifestando desde la Conferencia de Montevideo en 1933. El argumento fue el mismo que empleó para desestimar la inclusión de Canadá: el ámbito panamericano se circunscribía a tratar asuntos que concernían exclusivamente a las naciones americanas y por tanto era inadmisibles la injerencia directa o indirecta de un país europeo. Asimismo, el Departamento de Estado uso como refugio los tratados panamericanos de no intervención, para reforzar su determinación. HULL, *The Memoirs*, p. 501 y NA, Entry 225, caja 2. “Participation in the Inter-American...”.

⁸³⁴ SÁNCHEZ y HERRERA, *Contra todo y contra todos*, pp. 185-186.

Para México se volvió una cuestión de vital importancia impedir que propuestas como la uruguaya se discutieran en la Conferencia. La postura mexicana de limitar las referencias al “caso España” en Buenos Aires fue comunicada informalmente a las cancillerías latinoamericanas, apelando a la misma justificante que se usó para evadir la cuestión del Chaco: se trataba de un conflicto en desarrollo, por lo que la injerencia externa podía tener efectos negativos para la consolidación de los esfuerzos de paz. Otros países, como fue el caso de Brasil, compartían esos mismos argumentos, por lo que formalmente no se incluyó en la agenda ninguna iniciativa que abordara el conflicto hispano.⁸³⁵

Sin embargo, durante un encuentro hemisférico como el celebrado en la capital porteña, en donde la verdadera acción no estuvo en las asambleas plenipotenciarias, sino en las negociaciones secretas, la Guerra Civil Española fue un tema omnipresente. A golpe de telégrafo, las delegaciones estaban al pendiente de los últimos acontecimientos en el escenario bélico al otro lado del Atlántico, prácticamente en tiempo real. Mientras el norteamericano Hull era informado por sus diplomáticos en Europa de la incorporación de millares de alemanes en las tropas de Franco, el argentino Saavedra Lamas hacía consultas ante el gobierno de París, para indagar cómo sería recibido entre los neutrales europeos un pronunciamiento en favor de la paz por parte de las repúblicas americanas.⁸³⁶

El 11 de diciembre se produjo un hecho que atrajo la atención de todos: el representante del gobierno republicano en la SDN, Julio Álvarez del Vayo, acusó ante el Consejo de Seguridad a Italia y Alemania de cometer una agresión en contra de España, al respaldar militarmente a los rebeldes, lo que implicaba una violación directa al derecho internacional y demostraba la ineficacia del comité londinense de No Intervención. De este modo, Álvarez pedía que la Liga internacional atrajera la cuestión hispana a su seno.⁸³⁷ El tema tenía todos los ingredientes para generar un encontronazo entre los países latinoamericanos miembros de la SDN, dada las divergencias sobre el involucramiento de Ginebra en el conflicto. Mientras que México era favorable, otros como Chile y Argentina se oponían, e incluso habían intentado convencer al gobierno republicano de abandonar ese propósito.⁸³⁸

⁸³⁵ USMI, Rollo 5, "Mexico declines uruguayan proposal to mediate in Spain", 21 de agosto de 1936; PALACIOS-COVARRUBIAS, *América del Sur*, p. 278-279; *Relatorio Ministro de Estado Das Relaciones Exteriores 1936*, pp. 19-20.

⁸³⁶ NA, RG 43, Entry 226, Caja 1.

⁸³⁷ La petición se daba en momentos en los que Francia y Gran Bretaña intentaban maniobrar, sin éxito, para que Alemania, Italia, la Unión Soviética y Portugal establecieran un comité de mediación, que permitiera dar una salida al conflicto. Evidentemente, era una medida desesperada por evitar que se reconociera a los sublevados como beligerantes. HULL, *The Memoirs*, pp. 490-491.

⁸³⁸ HERRERA, *México en la Sociedad*, p. 235-236 (I) y JORGE, *Inseguridad colectiva*, pp. 270-272 y 447-461.

El pronunciamiento español se dio en un momento crucial para la reunión panamericana de Buenos Aires, justo cuando se hacían los últimos ajustes para lograr un acuerdo colectivo, que conciliara las posturas extremas de EE UU y de Argentina, respecto a los mecanismos para garantizar la paz en el continente. Pese a la atención, y tensión, que provocó lo que acontecía al otro lado del Atlántico, pesó más el pragmatismo y el ánimo de evadir una confrontación. Al día siguiente, el 12 de diciembre, se presentaron formalmente la *Convención sobre el Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz* y el *Protocolo de No Intervención*, firmados ambos por los 21 jefes de delegación. El “caso España” quedó completamente marginado.

Una de las pocas referencias a la guerra que padecía la península ibérica se presentó en un discurso, meticulosamente planeado, a cargo de Ramón Beteta. En sus trabajos, Herrera y Ojeda Ravah han destacado las palabras del diplomático, pero no han ahondado en el contexto en el que éstas fueron enunciadas.⁸³⁹ En primer lugar, Beteta se pronunció en una de las últimas sesiones plenarias de la Conferencia, en un espacio destinado para que cada una de las delegaciones ofreciera un discurso final. Es decir, no solo ya se habían discutido los puntos más relevantes del encuentro, sino que, además, no había posibilidad de réplica. En segundo, las palabras del delegado mexicano fueron muy cuidadas: la mención de la cuestión española fue solo al final de su extenso discurso y evitando cualquier alusión peyorativa al ideario conservador de la insurrección militar, que hubiera podido interpretarse como un ataque a los gobiernos conservadores de América Latina.⁸⁴⁰ En su exposición, Beteta recalcó que la actitud mexicana frente a España era consecuente con la política desarrollada de cara a otros conflictos internacionales, como el de Manchuria y Etiopía, y en irrestricto cumplimiento de las obligaciones internacionales: “...sin prejuzgar de las ideas de los bandos contendientes, México ha cumplido con los deberes que le imponen sus relaciones diplomáticas”.⁸⁴¹

La intervención buscó, ante todo, dejar clara la legitimidad de la posición del gobierno cardenista, sentando un precedente oficial en ese foro multilateral, pero sin dar pauta a que se generara una polémica que acabara perjudicando a la causa republicana. De ahí que, aunque el Tratado de La Habana de 1928 era el instrumento jurídico sobre el que se sostenía la legalidad del apoyo militar a España, no se le citara explícitamente. Desde nuestra interpretación, la

⁸³⁹ OJEDA, “El frente diplomático”, pp. 775-777. Pese a ser un estudio posterior, en *México y la Guerra Civil Española* el autor extrañamente ya no vuelve sobre el tema.

⁸⁴⁰ Hay que recalcar la importancia de estas condiciones, para poder entender el sentido de la intervención de Beteta: se trató de un pronunciamiento, sin el afán de abrir una polémica.

⁸⁴¹ *Memoria de la SRE 1936-1937*, p. 14.

razón de la omisión fue estratégica y sirvió de antecedente a la manera en que se actuó en la SDN. De haberse invocado la Convención, se aceptaba que se trataba de una lucha civil y se corría el riesgo de abrir espacios futuros para una discusión sobre el reconocimiento del carácter de beligerantes a los insurrectos, que les otorgaría un estatus jurídico y la posibilidad de recibir ayuda militar de manera legítima desde América. Dada la simpatía de buena parte de los regímenes conservadores latinoamericanos hacia los sublevados, era un peligro latente para la República.⁸⁴²

Más allá del mensaje internacional, la declaración de Beteta tuvo repercusión a nivel interno. La prensa de la capital mexicana dio una enorme cobertura al posicionamiento final. *El Nacional*, el periódico oficialista por antonomasia, convirtió la declaratoria en un editorial, en la que destacó que las palabras del subsecretario mostraban, de manera cristalina, la manera en la que México entendía sus relaciones con el mundo.⁸⁴³ El que no se hubiera discutido ninguna iniciativa anti-comunista y el realce al breve pronunciamiento de Beteta, fueron dos cuestiones relevantes para la política interna y significaron una pequeña victoria para el gobierno cardenista. Como ha indicado Ojeda Revah, la política mexicana hacia la Guerra Civil estuvo determinada en gran medida por la preocupación de cortar las posibilidades de que un movimiento derechista pudiera replicar una revuelta similar.⁸⁴⁴ En Buenos Aires, los diplomáticos mexicanos cerraron las puertas a una eventual fuente de legitimidad, que hubiera podido alentar a los grupos conservadores, que reiteradamente habían pedido una intervención internacional para frenar la supuesta persecución religiosa cardenista.⁸⁴⁵

Hacia la VIII Conferencia Internacional Americana, celebrada en Lima en diciembre de 1938, la situación para la causa republicana empeoró considerablemente. Mientras que los rebeldes mantenían un ritmo avasallante sobre el campo de batalla, gracias al patrocinio descarado de Italia y Alemania, la resistencia republicana padecía la asfixia del desabastecimiento, provocada por la inflexibilidad del comité de No Intervención de Londres y la pasividad de la SDN. Asimismo, diversos Estados habían reconocido ya la beligerancia de los sublevados, entre ellos varios latinoamericanos y El Vaticano, lo que significó un golpe certero al gobierno constitucional. Aunque los intentos mexicanos por defender a la República

⁸⁴² Pese a lo cuidado de la exposición de Beteta, el pronunciamiento generó incomodidad en algunos delegados latinoamericano. Saavedra Lamas, que presidía la sesión, intentó incluso apurar el discurso del mexicano. Estos roces no pasaron a mayores. AIF, IF/II.4-124, "Informe de Salvador Massip", p. 31.

⁸⁴³ "Cómo comprende México sus relaciones internacionales" *El Nacional*, 23 de diciembre de 1936.

⁸⁴⁴ OJEDA, *México y la Guerra Civil*, p. 23.

⁸⁴⁵ Sobre el peso que tuvo la Guerra Civil en la derecha mexicana: PÉREZ MONFORT, *Hispanismo y falange*.

en Ginebra y por buscar presionar internacionalmente al comité londinense fracasaron, se mantuvo la postura de reducir al mínimo las alusiones al “caso España” en el sistema interamericano, siguiendo la lógica previa: era la mejor manera de defender la causa republicana y era una forma de desalentar la iniciativa de la oposición interna de derecha en México.

La agitación de grupos conservadores en contra de Cárdenas, una constante desde el inicio de su gobierno, tuvo uno de sus picos de mayor intensidad en los meses previos a la reunión de Lima. En mayo de 1938, el general Saturnino Cedillo encabezó una asonada militar, que tuvo como epicentro San Luis Potosí, su feudo político. Secretario de Agricultura entre 1935 y 1937, Cedillo se había distanciado del cardenismo precisamente por sus discrepancias respecto a la política del reparto agrario y por su enfrentamiento abierto con el ala izquierda oficialista, particularmente con Francisco J. Múgica, secretario de Comunicaciones, y con el líder de la CTM, Vicente Lombardo Toledano.

El levantamiento cedillista estuvo plagado de rumores y exageraciones que sobredimensionaron sus posibilidades y que llevaron incluso a que se catalogara al cacique potosino como un potencial “Franco mexicano”. Se decía que tras él se encontraba la mano alemana, por lo que en realidad se trataba de una avanzada militar nazi en el continente. Asimismo, se acusó a las compañías petroleras, enfrentadas con Cárdenas por la expropiación, de patrocinar la revuelta. Aunque desde un inicio el gobierno de Roosevelt dejó claro que negaría cualquier apoyo a la insurrección, y a que ésta evidenció rápidamente su endeble capacidad militar, para el gobierno mexicano fue importante atajar el respaldo que Cedillo pudiera obtener desde América Latina, particularmente en un foro con tantos reflectores como la Conferencia de Lima, tanto por sus repercusiones internas, como por sus vínculos con el caso español.⁸⁴⁶

La Unión de Veteranos de la Revolución (UVR) fue el brazo político de los simpatizantes cedillistas para tratar de tener influencia en el sistema interamericano, no solo en Lima, sino incluso desde la reunión de Buenos Aires. Como se recordará, a nombre del propio Cedillo, la organización solicitó formalmente al gobierno cardenista que apoyara las propuestas anticomunistas que se presentaran en la Conferencia de 1936. Además, envió representantes a la capital argentina que se entrevistaron con otros líderes de grupos conservadores

⁸⁴⁶ Véase los textos compilados en MARTINEZ (coord.) *El camino de la rebelión*.

latinoamericanos y estadounidenses, en una suerte de cónclave paralelo a la reunión diplomática y a los encuentros promovidos por grupos antiimperialistas.⁸⁴⁷

Aunque en 1937 la UVR tuvo roces con la administración cardenista, que derivaron en arrestos breves para varios de sus miembros y el cateo de sus oficinas, la organización no pasó a la clandestinidad, ni siquiera al producirse el levantamiento de Cedillo. Oficialmente el grupo no se pronunció a favor de la revuelta, de ahí que pidiera su inclusión en la delegación mexicana que acudiría a Lima, señalando que su deseo de participar era una manera de demostrar su alineamiento con el gobierno federal. La respuesta de la Cancillería en voz de Castillo Nájera, que sabía de las simpatías previas con Cedillo y de los vínculos de la UVR con grupos conservadores latinoamericanos, fue negativa.⁸⁴⁸

La petición de los veteranos se dio en un entorno internacional de mucha agitación, particularmente en Hispanoamérica. Diversos movimientos realizaban una intensa campaña para que los países de la región evitaran acordar en Lima cualquier tipo de convenio defensivo con EE UU. Si bien apelaban al sentimiento antiestadounidense y advertían sobre los peligros del “Imperialismo Yanqui”, buena parte de ellos simpatizaban con los fascismos europeos y apoyaban abiertamente la sublevación franquista. Se podría argumentar que la Cancillería pudo haber utilizado la incorporación de representantes de la UVR, como miembros honorarios de la delegación, con el fin de amortiguar las tensiones con las representaciones latinoamericanas más conservadoras, sin embargo, el mensaje hacia el interior de México y en particular hacia los grupos de izquierda, hubiera sido devastador, precisamente en momentos en que organismos como la CTM eran el principal baluarte de Cárdenas. Como veremos más adelante, la SRE sí incorporó a un representante cetemista en la delegación oficial.

De manera paralela a la campaña orquestada desde la derecha, los partidarios de la República buscaban que la Conferencia de Lima se pronunciara a favor del gobierno español legítimo. La presión se centró particularmente en las delegaciones de México, Colombia y Cuba, las únicas que abiertamente apoyaban todavía a la causa republicana. En el caso mexicano, a las peticiones de diversas asociaciones civiles, se sumó la exigencia desde la Cámara de Diputados, para que el país externara una postura enérgica sobre la cuestión española en la reunión panamericana. Pretensión que fue replicada por la embajada mexicana

⁸⁴⁷ AHSRE, LE 348, De Castillo Nájera a SRE. Buenos Aires, 10 de diciembre de 1936; PALACIOS-COVARRUBIAS, *América del Sur*, pp. 274-281.

⁸⁴⁸ AHCOLMEX, RB, Caja 44. Exp. 198 IV, De Castillo Nájera a Gabino Vizcarra, Secretario General de la Unión Nacional de Veteranos de la Revolución. 24 de septiembre de 1938, f.105; USMI, rollo 5.

en la península ibérica, que solicitó directamente a los delegados mexicanos alguna acción que sirviera de espaldarazo moral a la resistencia republicana, que comenzaba a vivir sus momentos más bajos.⁸⁴⁹

La determinación de la SRE, no obstante, fue apearse a su política de contención. La línea seguida en Lima fue consecuente con la asumida en Buenos Aires: no se podían dar pasos en falso. Un factor clave para ello fue que repitiera como presidente de la delegación Francisco Castillo Nájera. En las semanas previas al encuentro, las esperanzas mexicanas estaban depositadas en que fructificara una iniciativa estadounidense, para que los países americanos acordaran, por unanimidad, promover en España “la concertación de un armisticio y la apertura de negociaciones de paz, en las que no deberían intervenir elementos extraños; la paz tendría que resolverse por los españoles mismos”.⁸⁵⁰ El proyecto era impulsado por el propio Secretario de Estado Cordell Hull y contaba con el apoyo del poderoso *lobby* católico norteamericano. Sin embargo, a días de que iniciaran los trabajos de la Conferencia, la propuesta se vino abajo, cuando los franquistas, a través del arzobispo de Panamá, anunciaron que no estaban dispuestos a ningún acuerdo y que preferían que todo quedara a la “suerte de las armas”.⁸⁵¹

Al llegar a Perú, en la agenda mexicana el único tópico que aludía a la guerra en la península ibérica fue una iniciativa para que la Unión de Repúblicas Americanas condenara los bombardeos aéreos sobre población civil. La historiografía ha destacado esta propuesta, como una más de las acciones cardenistas a favor de la causa republicana. Aunque es cierto que esa era la intencionalidad de fondo, la presentación del proyecto se realizó con mucho cuidado, tratando de darle una perspectiva global y evitando que se centrara exclusivamente en los bombardeos perpetrados por las aeronaves alemanas que servían a los sublevados hispanos. El origen del proyecto era un pronunciamiento de Cárdenas durante el I Congreso de la CTM, celebrado en febrero de 1938, en el que pidió acciones para acabar con los ataques aéreos a ciudades abiertas que ocurrían en España, pero también en la II Guerra Sino-Japonesa, en

⁸⁴⁹ AHSRE, LE 298 I, Castillo Nájera. Informe Confidencial, f. 314 y LE-280, “América por España. Petición Solemne que formula la Agrupación Américohispana de Buenos Aires a los representantes americanos en la Conferencia Panamericana de Lima”, 1938.

⁸⁵⁰ AHSRE, LE 298 I, Castillo Nájera. Informe Confidencial, f. 313. Para un panorama general de las gestiones del gobierno republicano para obtener el respaldo de Washington: MERINO, “La batalla de Washington”.

⁸⁵¹ AHSRE, LE 298 I, Castillo Nájera. Informe Confidencial, f. 313.

donde la población china era víctima del bombardeo indiscriminado por parte de aviones del Imperio nipón.⁸⁵²

La iniciativa cardenista generó poco entusiasmo en los ministerios de relaciones exteriores de América Latina. Así lo reveló un sondeo previo. Salvo, Colombia y Cuba, con los que México encabezaría en Lima el autodenominado *Bloque del Caribe*, ningún otro país de la región se mostró dispuesto a brindar su apoyo abierto, si el proyecto significaba condenar indirectamente a los sublevados españoles. Esto confirmó la determinación de la Cancillería de limitar los márgenes de controversia con las delegaciones latinoamericanas, al exponer la cuestión como una problemática de carácter universal, que afectaba a población civil.⁸⁵³

Pese a ello, padeció las objeciones de Argentina y Uruguay, que señalaron que la propuesta mexicana iba en detrimento de los acuerdos panamericanos: pretendía reglamentar los medios para hacer la guerra, cuando en los tratados vigentes en el continente se había declarado ya, que cualquier práctica bélica era por sí misma ilícita. En realidad, como advirtió Castillo Nájera en su informe confidencial, era un legalismo con el que se intentó desechar el proyecto, sin discutirlo en las sesiones plenarias. Para entonces el apoyo de los dos países sudamericanos a los sublevados hispanos era completamente abierto.⁸⁵⁴ En el caso de Argentina, además, pesaba el alto nivel de influencia que ejercía el gobierno alemán y el deseo de evitar cualquier tema que pudiera interpretarse como una forma de censura a sus políticas expansionistas en Europa.⁸⁵⁵ Frente a la oposición, la delegación cardenista tuvo que recalcar que “...no era España la única que sufría con los procedimientos de crueldad, añadidos a los ya usuales en la guerra; que los bombardeos eran reprotables donde quiera que se efectuaron: en España, en China o en Transjordania”.⁸⁵⁶

Para que la iniciativa no fuera desechada fue vital el respaldo de Colombia, Cuba y EE UU. En el caso de éste último, la delegación estadounidense sabía de la importancia que tenía de manera particular para Cárdenas el proyecto, de ahí que, como parte del entendimiento entre los dos países norteamericanos, le brindara su apoyo; este tema lo expondremos a detalle

⁸⁵² CÁRDENAS, *Apuntes*, pp.387-388.

⁸⁵³ El sondeo completo, país por país, se puede consultar en: AHSRE, LE-289.

⁸⁵⁴ David Jorge ha señalado que en la SDN el gran enemigo latinoamericano de la República Española fue Chile, particularmente el diplomático Agustín Edwards, viejo conocido de la escena panamericana. Sin embargo, en el sistema interamericano el mayor obstáculo para la causa republicana lo representó Argentina. Cfr. JORGE, *Inseguridad colectiva*, pp. 447-460.

⁸⁵⁵ AHSRE, LE 298 I, Castillo Nájera. Informe Confidencial, f. 319. NA, RC 43, Entry 258, Caja 2, A.A. Berle Jr. “Negotiations on the Declaration of Solidarity of America”. 2 de enero de 1939.

⁸⁵⁶ *Informe de la delegación de México a la Octava Conferencia*, pp. 25-26.

en el siguiente capítulo. La propuesta mexicana fue aprobada, pero con modificaciones. De ser un proyecto de Convención que condenaba específicamente los bombardeos indiscriminados, se convirtió en una “Declaración en Defensa de los Derechos Humanos”.⁸⁵⁷ Así se evitó cualquier alusión indirecta a Franco o a la fuerza aérea de Hitler. Para los mexicanos era claro que no se podía ir más allá. Así lo reconoció el propio Castillo Nájera:

La Delegación de México, para evitar divisiones y suspicacias, acepta en vez de una Convención, la Declaración de orden más general. La Delegación que presido, repito, no tiene inconveniente en aceptar el Proyecto de Declaración. Le basta, queda satisfecha, con que América unida repruebe los atentados que se cometen en nuestros días y que deben considerarse como crímenes de lesa civilización, por medios excepcionalmente destructivos y atrocemente inhumanos.⁸⁵⁸

Además de la iniciativa mexicana, Cuba presentó un proyecto de mediación colectiva. La propuesta fue sorpresiva para todos, e incluso se creyó que detrás de la misma podría haber estado EE UU. El proyecto solamente recibió el apoyo de Haití y México.⁸⁵⁹ En el caso de éste último, como confesó Castillo Nájera, pesó más la solidaridad hacia España que la convicción de que fuera una propuesta viable. De hecho, gran parte del respaldo mexicano radicó en la confianza de que la iniciativa cubana sería rechazada por el resto, ya que era contraproducente para los republicanos: “la verdad es que, fuera de los alardes de humanitarismo, la propuesta de Cuba es tibia, incolora y no se compromete, en ningún sentido, respecto a la justicia y a la legalidad; reconoce la beligerancia de la rebelión y establece un procedimiento de larga duración y ejecución difícil.”⁸⁶⁰

Unos días antes de que concluyera la Conferencia de Lima, dio inicio la Batalla por Barcelona. De este modo, los sublevados cercaron el último reducto republicano. Al iniciar la primavera de 1939 la Guerra Civil se consumó. Francia y Gran Bretaña, como ya lo habían hecho más de una decena de Estados, reconocieron el gobierno de Francisco Franco a finales de febrero. La administración Roosevelt haría lo propio el 3 de abril de 1939. Aunque México no reconocería jamás al nuevo régimen hispano, la República Española había sido derrotada.

⁸⁵⁷ *Informe de la delegación de México a la Octava Conferencia*, pp. 22-27. En la Sociedad de Naciones Cuba presentó un proyecto similar, de condena a los bombardeos aéreos. AHSRE, LE 289, De Castillo Nájera a Ramón Beteta. Washington, D.C., miércoles 13 de junio de 1938, ff. 205-206.

⁸⁵⁸ *Informe de la delegación de México a la Octava Conferencia*, p. 26.

⁸⁵⁹ Es importante notar la divergencia entre las posiciones defendidas en el sistema interamericano y la SDN. De acuerdo a David Jorge, en Ginebra Cuba actuaba dentro del horizonte del liderazgo ejercido por Chile, contrario a la República. Cfr. JORGE, *Inseguridad colectiva*, pp. 495-496.

⁸⁶⁰ AHSRE, LE 298 I, Castillo Nájera. Informe Confidencial, f. 314.

Capítulo 8. La Conferencia de Lima: entre la negociación bilateral y el equilibrio hemisférico

...los países del Nuevo Mundo tienen el deber entre sí de tratarse como amigos, aun cuando la ideología que actualmente norma sus actos, sea distinta o contraria.

Lázaro Cárdenas, Mensaje del Día de las Américas, abril de 1938.

El 14 de abril de 1938, tres semanas y media después de anunciar la espectacular expropiación de las compañías petroleras, la administración cardenista reunió en un encuentro oficial a los representantes diplomáticos de los países miembros de la UP acreditados en el país. El pretexto fue la conmemoración del Día de las Américas, utilizado en diversas ocasiones, como hemos destacado antes, para hacer pronunciamientos relevantes en materia de política exterior. Aunque la expropiación afectó a empresas con capitales de Países Bajos, Gran Bretaña y EE UU, la atención se posó en la reacción del gobierno del último de ellos. Una crisis entre México y su vecino invariablemente impactaría en el sistema hemisférico, en momentos en los que el mundo experimentaba una sacudida de gran calado.

Un mes antes, Alemania se anexó Austria y durante abril aumentó la presión sobre Checoslovaquia para que otorgara “autonomía” a los Sudetes, una región con fuerte presencia de comunidades germano-parlantes, gobernada localmente por un partido político vinculado a los nazis. Las ansias expansionistas de Hitler no solo desdibujaron el mapa europeo trazado tras la I Guerra Mundial, sino que, en conjunto con sus aliados, ponían ya al borde del colapso al orden geopolítico global. A finales de 1937, Italia abandonó la SDN y se sumó al pacto *Antikomintern*, que hostilizaba a la Unión Soviética, mientras que Japón continuaba imbatible su incursión en China, al apoderarse de Nankín, una de las principales ciudades del gigante asiático, en una batalla que desató un infierno de fuego y sangre.⁸⁶¹

Si bien Roosevelt había declarado a inicios de mes que reconocía el derecho mexicano a expropiar, y el amago de suspender las compras de plata como represalia se redujo a un episodio muy breve, las posturas encontradas al interior del gabinete estadounidense y el involucramiento de distintos grupos de presión, entre ellos influyentes legisladores, eran

⁸⁶¹ El programa de Karlsbad, que demandaba la autonomía de los Sudetes, fue emitido a fines de abril, pero la presión sobre el gobierno checoslovaco era previa. El Partido Alemán, que llegó al poder en 1935, no solo sostenía una alianza táctica con Berlín, sino que adoptó la ideología nazi. BURLEIGH, *El Tercer Reich*, 29-51.

factores que alimentaban las especulaciones respecto a una escalada en las tensiones.⁸⁶² Unos días antes del encuentro diplomático en la capital mexicana, a casi cuatro mil kilómetros de distancia, en Washington D.C., el secretario de Estado Cordell Hull y el embajador Francisco Castillo Nájera tuvieron una entrevista ríspida, que reflejó el momento que se vivía. El primero fue muy claro en su posicionamiento: las expropiaciones cardenistas, sin indemnización pronta y expedita, eran un problema grave, que amenazaba con “destruir” la política de la Buena Vecindad.⁸⁶³

El enojo de Hull no era espontáneo. Desde 1937 las fricciones en la relación bilateral habían ido en aumento. Por una parte, el gobierno mexicano incrementó sustancialmente los derechos de importación a lo largo del año, lo que perjudicó directamente a los exportadores estadounidenses. La firma de un acuerdo comercial seguía siendo un tema pendiente. Por la otra, el reparto agrario afectó las propiedades de aproximadamente 300 ciudadanos norteamericanos, a los que no se había compensado inmediatamente, como era el deseo del Departamento de Estado. La cuestión petrolera, que inició como un conflicto laboral, era el colofón de estas tensiones.⁸⁶⁴

Ante los ministros congregados para celebrar el Día de las Américas, el canciller Eduardo Hay emitió un mensaje que contenía claves de la posición cardenista. Manifestó la satisfacción de México por la “cordialidad” que reinaba en el hemisferio y su compromiso por fortalecerla. Hay ponderó el entendimiento construido en los años recientes que, expuso, disipaba los añejos fantasmas imperialistas y salvaguardaba los derechos de las naciones débiles. De este modo, lanzó un buscapiés hacia el norte: “Si es cierto que México reafirmó su soberanía al decretar la expropiación... cierto es también que el Gobierno de los Estados Unidos, al reconocer nuestro derecho se conquistó, en ninguna ocasión de manera más definitiva que ahora, la confianza y la amistad de los demás pueblos del Continente”.⁸⁶⁵ El posicionamiento fue complementado por un mensaje a los pueblos de América de Cárdenas,

⁸⁶² SCHULER, *Mexico between*, pp.38-41 y 91-112. La disyuntiva residía en el nivel de presión que se debía ejercer sobre México, no en la posibilidad de un rompimiento, descartado por el contexto internacional.

⁸⁶³ CHP, Box 60, Reel 31, “Memorandum of Conversation”, 2 de Abril 2 de 1938. Es interesante el ejercicio de cotejo con la versión de Castillo, que informó de un encuentro menos tenso que el reportado por Hull. APFCN, caja 6, exp. 25, De Castillo Nájera a Cárdenas, Washington, 3 de abril de 1938.

⁸⁶⁴ El aumento en los derechos aduanales irritó a Hull. En encuentros previos con Castillo manifestó que México giraba en “sentido inverso” a lo acordado en la Conferencia de Buenos Aires. CHP, Box 60, Reel 31, “Memorandum of Conversation”, 17 de marzo y 20 de abril de 1937; 22 de enero de 1938. Sobre el tema comercial: RIGUZZI, *¿Reciprocidad imposible?*, pp.267-299. Respecto a la cuestión agraria: DWYER, *The Agrarian*. Para un recuento del asunto petrolero: MEYER, “El régimen cardenista”.

⁸⁶⁵ *Memoria de la SRE 1937-1938*, p. 21

emitido ese mismo día, en el que recalcó la importancia de los acuerdos hemisféricos como garantes de paz y estabilidad frente a las “tormentas que amenazan al mundo”:

...los pactos que vinculan a los pueblos americanos, son esperanzas de que nos libremos de toda contienda armada y que tendremos oportunidad de luchar empeñosamente porque en nuestra América no se dé más el inhumano espectáculo de la crueldad, sin precedentes, que caracteriza en la actualidad a las luchas armadas⁸⁶⁶

La reivindicación del compromiso de México con el sistema interamericano, que sería replicado por una maquinaria propagandística durante el año, fue una ficha más puesta a andar en el complejo tablero de las negociaciones con EE UU. Era una manera de tender la mano al gigante del norte, acentuando que, por encima de las diferencias coyunturales, se imponía el interés común de mantener la paz. Pero, también, un mecanismo para generar presión. El énfasis en el respeto a los acuerdos continentales servía para hacer patente que las políticas cardenistas no eran arbitrarias y las amparaba el orden jurídico común. De no respetarlas, los estadounidenses pondrían en riesgo el entendimiento hemisférico.

La prolija historiografía sobre la expropiación petrolera ha sugerido que la cercanía de la VIII Conferencia Internacional Americana, programada para celebrarse en Lima en diciembre de 1938, fue un elemento que pudo haber influido en las negociaciones entre México y EE UU.⁸⁶⁷ Sin embargo, no existe un trabajo que, como tal, analice este proceso ¿De qué manera se jugó la carta panamericana? ¿Qué y cómo se negoció? ¿Cuáles fueron los alcances y los límites de la relación entre mexicanos y estadounidenses, que tuvo como trasfondo el campo multilateral panamericano? ¿Cuál fue el papel desempeñado por la delegación mexicana en Lima?

El presente capítulo tiene un objetivo doble. En primer lugar, estudiar la interacción bilateral de 1938 entre los gobiernos de Roosevelt y Cárdenas, teniendo como centro de rotación la Conferencia de Lima. Si bien, hubo diversos factores que incidieron de manera definitiva en el rumbo de las negociaciones entre los dos países –la venta de petróleo mexicano a las potencias del Eje, por ejemplo-, el espacio panamericano tuvo un peso mayor del que tradicionalmente le asigna la historiografía, para amortiguar las tensiones por las políticas sociales mexicanas. En segundo, analizar el rol jugado por la delegación cardenista en Lima.

⁸⁶⁶ “Mensaje del Presidente de la República a los Pueblos del Continente, con motivo del Día de las Américas”. <http://www.centrolazarocardenasyamaliasolorzano.org/general/general/docpub02/findex.html>

⁸⁶⁷ V. SCHULER, *Mexico between*, pp. 34-39 y MEYER, “De la nacionalización”, pp. 397-399.

Entre los trabajos que estudian las relaciones interamericanas, la VIII Conferencia Americana ocupa un lugar prácticamente marginal, en gran medida porque su resultado final fue sumamente magro: una declaración de solidaridad no vinculante y ningún tratado ni convención, algo que no ocurría desde la Conferencia de Washington en 1890. No obstante, consideramos que su importancia radica precisamente en aquello que no se firmó y en el proceso de negociación multilateral para ello. Con el argumento de garantizar la paz continental frente al convulso horizonte geopolítico global, EE UU pretendía la aprobación de un tratado de seguridad, que censuraba la existencia en los países del continente de cualquier organización que promoviera la adopción de un “sistema de gobierno no americano” y habilitaba la posibilidad de una intervención colectiva.⁸⁶⁸

México y un grupo de 12 naciones integradas en el autodenominado *Bloque del Caribe* detuvieron esa iniciativa, que hubiera significado una reestructuración profunda del sistema interamericano y que se adelantó a una discusión que tendría gran auge durante la Guerra Fría: la tolerancia o no de gobiernos con una organización política distinta a la “democrática” y la propia definición del concepto “democracia”.⁸⁶⁹ Además, ofrecieron una alternativa ante la polarización entre EE UU y Argentina que exigían, respectivamente, el máximo y el mínimo de solidaridad continental.⁸⁷⁰ ¿De qué manera funcionó el *Bloque*? ¿Hasta qué punto México pudo empatar sus intereses nacionales con los del colectivo?

El texto está organizado en cinco secciones. En las dos primeras se analizan las estrategias empleadas por el gobierno cardenista para forzar a que se flexibilizara la posición norteamericana en el tema de las expropiaciones, en relación con la Conferencia de Lima. Por una parte, la “panamericanización” del diferendo; esto es, el amago de convertir en asunto de interés multilateral las diferencias en la relación bilateral. Por la otra, la instrumentalización de la propaganda y la diplomacia cultural como herramientas de presión. La tercera sección analiza el proceso de negociación establecido entre mexicanos y estadounidenses, de manera previa al encuentro panamericano. En la cuarta sección, denominada “Lima: los límites de la

⁸⁶⁸ Autores como Connell-Smith y Manger han recalcado la vaguedad de la Declaración de Lima. Sin embargo, ignoran el arduo proceso de negociación multilateral, la resistencia de los actores latinoamericanos y el alcance del proyecto presentado inicialmente por EE UU.

⁸⁶⁹ En las Conferencias de Bogotá 1948 y Caracas 1954 ese sería precisamente el tema central, aunque en un contexto completamente distinto. De cualquier modo, es importante tener presente el antecedente.

⁸⁷⁰ Los trabajos que han estudiado la Conferencia resaltan las tensiones entre EE UU y Argentina, pero no analizan e incluso ni mencionan al *Bloque del Caribe*. Tanto en los informes mexicanos, como en los estadounidenses, se destaca el papel del colectivo. AHSRE, LE 298 I, “Castillo Nájera. Informe Confidencial” y NARA, RC 43, Entry 258, caja 2, A.A. Berle Jr. “Negotiations on the Declaration of Solidarity of America”.

solidaridad interamericana”, se estudia propiamente la Conferencia y la compleja negociación multilateral para apuntalar el sistema interamericano, a meses de que estallara la Guerra Mundial.

Finalmente, la quinta sección presenta de manera muy general, prácticamente a modo de epílogo, la participación de México en las Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Celebrados en Panamá en 1939, La Habana en 1940 y Río de Janeiro en 1942, estos encuentros fueron el resultado de la activación de los mecanismos panamericanos de respuesta frente al conflicto global. En ellos, la diplomacia mexicana trazó objetivos acordes a la política hemisférica desplegada durante la década de 1930. En primer lugar, el respeto al principio de multilateralidad como eje rector de las relaciones interamericanas, para contener, en la medida de lo posible, el poderío de EE UU. En segundo, aprovechar la coyuntura para cerrar tópicos problemáticos en la relación bilateral con el vecino del norte y dar pasos para consolidar el inicio de nueva etapa en la historia de México, definida por la apuesta por la industrialización.

8.1 “Panamericanizar” el conflicto.

¿Cuál fue el nivel de profundidad de la crisis entre México y EE UU desatada por la expropiación petrolera? Con la perspectiva que ofrece la distancia de los años y la diversificación de fuentes analizadas, la historiografía ha demostrado que fue de menor calado de lo que la tradicionalmente se suponía. La cautela se impuso en las decisiones del gobierno estadounidense en tres aspectos trascendentales. En primera instancia, el rechazo a la propuesta de Gran Bretaña para establecer un bloque de presión angloamericano, que hubiera provocado un duro enfrentamiento con el vecino del sur, e incluso un eventual rompimiento en las relaciones diplomáticas, como ocurrió entre México y Londres. En segunda, mantuvo su distancia frente al boicot internacional promovido por las petroleras en contra de las ventas de crudo mexicano; en vez de ello, apostó por la conciliación y un arreglo satisfactorio entre las empresas y el cardenismo. En tercera, pese a las divisiones en el gabinete, salvo el breve episodio de la suspensión de compras de plata, no implementó sanciones que comprometieran al gobierno mexicano.⁸⁷¹

Las razones que motivaron la prudencia son diversas; la principal fue la necesidad de mantener, en la medida de lo posible, una relación “sana” con México, frente al agitado

⁸⁷¹ SCHULER, *Mexico*, pp. 93-97; RiGUZZI, *¿Reciprocidad imposible?*, pp. 273-275; JAYNE, *Oil, War*.

contexto geopolítico. EE UU no solo no podía darse el lujo de un rompimiento, sino que, además, requería que prevaleciera la estabilidad al sur de la frontera. Esto explica, también, la franca hostilidad hacia la rebelión que encabezó Saturnino Cedillo a mediados de ese mismo año, o la preocupación por parte del Departamento del Tesoro porque se mantuviera el equilibrio en las finanzas públicas mexicanas, como lo demostró el episodio de la plata. Asimismo, la expropiación no tuvo un impacto severo en intereses económicos norteamericanos. De acuerdo a Riguzzi, México representaba “menos de 6 % de la inversión petrolera estadounidense en el mundo”.⁸⁷² A esto se sumó el distanciamiento entre Roosevelt y las compañías petroleras, que databa de su primera campaña electoral.⁸⁷³

Aunque sin llegar a estar al borde del quiebre absoluto, la relación bilateral entre los países norteamericanos sí experimentó una crisis, con momentos importantes de tensión. El epicentro de las mismas fue la definición de los mecanismos y los plazos para el pago de las indemnizaciones. El tema petrolero se encadenó con otra problemática: las compensaciones por las expropiaciones agrarias. La vinculación entre ambas cuestiones, así como la presión desde el Congreso y la opinión pública, eran factores que pesaban sobre Roosevelt y que jugaban en contra de México: el gobierno cardenista había propuesto un plazo de 10 años para el pago a las petroleras y había apostado por tácticas dilatorias en el caso de las propiedades agrícolas. EE UU reconocía el derecho mexicano a expropiar, pero exigía que los ciudadanos y las empresas estadounidenses afectados fueran compensados a la brevedad. En palabras de Hull, en una nota enviada al gobierno mexicano y que fue reproducida por la prensa internacional:

La cuestión no es la de si México debe seguir dicha política social y económica destinada a mejorar el nivel de vida de su pueblo. La cuestión es la de si al seguir dicha política puede el Gobierno Mexicano tomar las propiedades de nacionales norteamericanos sin pagar prontamente la justa indemnización a sus dueños, de acuerdo con las reglas universalmente reconocidas de derecho y de equidad.⁸⁷⁴

Solventar las indemnizaciones representaba un reto para México. No se contaba con la capacidad financiera para llevar a cabo una retribución inmediata. De ceder a la petición del

⁸⁷² RIGUZZI-DE LOS RÍOS, *¿Destino no manifesto?*, p. 259. La mayor parte de la inversión en la industria petrolera mexicana era de capital británico, ya que el estadounidense padecía un descenso progresivo.

⁸⁷³ Como expuso Alfonso García Robles en un artículo publicado en agosto de 1938 en París, el gobierno de Roosevelt tenía una “actitud comprensiva” hacia México porque padecía también la hostilidad de las petroleras, que se negaban a acatar la legislación anti-trust. GARCÍA, *El panamericanismo*, pp.65-66.

⁸⁷⁴ AIF, IF/II.7-002, De Castillo Nájera a SRE. Washington, 21 de julio de 1938, p. 1.

Departamento de Estado, se abriría un precedente negativo; otros gobiernos extranjeros podrían reclamar un trato similar para sus ciudadanos. Asimismo, no se podía pagar primero a los estadounidenses y relegar a los propietarios nacionales, que habían sufrido también la división de sus propiedades para la creación de ejidos. Había una razón legal: el orden constitucional establecía, de manera muy clara, la igualdad jurídica entre extranjeros y mexicanos. Y también una razón económica. Durante el sexenio cardenista se repartieron 18 millones de hectáreas, que se sumaron a las 7 millones entregadas por las administraciones anteriores. Era materialmente imposible sufragar las compensaciones con la velocidad que demandaba EE UU.⁸⁷⁵

La historiografía ha recogido reiteradamente el intercambio de notas entre ambos gobiernos, pero ha puesto poca atención en un aspecto angular del contenido: la “panamericanización” del diferendo. El que Hull remitiera a “reglas universales” para exigir la compensación a sus ciudadanos, paradójicamente abonó a la defensa de la legitimidad de las políticas mexicanas; la administración Cárdenas recurrió a la armadura jurídica interamericana. En la contestación a la nota del Departamento de Estado, Hay manifestó que la posición de México respecto a las indemnizaciones estaba amparada precisamente por el derecho internacional que reconocían la mayor parte de las naciones americanas: “las Repúblicas de nuestro Continente han dejado oír su voz desde la Primera Conferencia Panamericana, manteniendo vigorosamente el principio de igualdad entre nacionales y extranjeros”.⁸⁷⁶ De este modo, se abría la puerta para que volviera a la palestra uno de los debates históricos interamericanos: los principios de la Doctrina Calvo. En su carta, Hay citó el artículo 9 de la *Convención sobre Derechos y obligaciones de los Estados*, firmada en Montevideo en 1933:

La jurisdicción de los Estados en los límites del territorio nacional, se aplica a todos los habitantes. Los nacionales y los extranjeros que se hallan bajo la misma protección de la legislación y de las autoridades nacionales y los extranjeros no podrán pretender derechos diferentes, ni más extensos que los nacionales.⁸⁷⁷

⁸⁷⁵ La discusión sobre el pago prioritario a estadounidenses y los argumentos jurídicos para no hacerlo, ya se habían tratado en los encuentros privados entre autoridades de los dos países desde meses antes. APFCN, Caja 6, Exp. 25, De Castillo Nájera a Cárdenas, Washington, 2 de noviembre y 17 de diciembre de 1937.

⁸⁷⁶ AIF, IF/II.7-002, De Hay a Daniels. México, 3 de agosto de 1938, ff. 13-14. La posibilidad de recurrir a la armadura jurídica interamericana había sido planteada públicamente desde comienzos de abril por Álvarez del Castillo. NARA, RIAM, 812.6363/3433, “Memorandum of the Division of the American Republics”, 8 de abril de 1938.

⁸⁷⁷ AIF, IF/II.7-002, De Eduardo Hay a J. Daniels, embajador de EE UU en México. México, 3 de agosto de 1938, pp. 13-14. *Memoria de la SRE 1937-1938*, pp.71-76.

Al margen de los alcances de la argumentación mexicana, toda vez que EE UU suscribió con reservas esta última Convención, el derecho interamericano se convirtió en una eficaz herramienta de presión. A través de la prensa, la Cancillería comenzó a promover su intención de proponer en la Conferencia de Lima la discusión de una serie de iniciativas que ratificarán la igualdad entre ciudadanos nacionales y extranjeros ante la ley, y limitarían radicalmente las posibilidades de que los segundos recurrieran a sus gobiernos en caso de controversias. México seguía así una de las estrategias desplegadas desde Santiago 1923: “panamericanizar” los temas conflictivos de la relación bilateral, apelando al imaginario jurídico que compartía con las naciones hispanoamericanas. La tesis mexicana era clara: la postura de EE UU iba en sentido contrario al orden legal que se había venido construyendo en el plano continental.⁸⁷⁸

En su nota Hull pidió que la controversia sobre las compensaciones agrarias se sometiera a arbitraje, apelando al Tratado Interamericano sobre la materia, firmado en Washington en 1929. La administración Cárdenas rechazó tajantemente la propuesta. Como expuso Hay, el arbitraje era improcedente de acuerdo a los mismos términos del Tratado, que reservaba dicho recurso para “casos de disidencia irreductible”.⁸⁷⁹ No se presentaba dicha circunstancia, toda vez que México no había negado la indemnización; de hecho, como recalcó el canciller, la propia Constitución obligaba al Estado a llevarla a cabo y el gobierno cardenista reconocía la obligación hacia los propietarios afectados. El diferendo se centraba en los plazos para el pago.⁸⁸⁰ Mientras los diplomáticos mexicanos se manejaban con soltura en los instrumentos jurídicos interamericanos, los estadounidenses lo hacían con torpeza. La premonición de Estrada, de que estos escudos jurídicos serían de vital importancia para México, se había cumplido.

La estrategia cardenista de incorporar dentro de las negociaciones a la Conferencia de Lima causó malestar y preocupación en el Departamento de Estado. No se creía que México contara con el respaldo suficiente de las delegaciones latinoamericanas para sacar adelante sus

⁸⁷⁸ Inicialmente se manejó que México presentaría una iniciativa sobre mediación, sin embargo, desde agosto la atención se centró en los proyectos sobre reclamaciones. NARA, RC 43, Entry 258. Caja 1, “Strictly Confidential. México”; RIAM, 812.00/30619 “Resumé of conditions in Mexico during august, 1938” y RIAM, 812.52/2996 De Daniels al Departamento de Estado, México, 28 de julio de 1938; “Se tratara el caso de México”, *Excelsior*, México, 26 de septiembre de 1938.

⁸⁷⁹ AIF, IF/II.7-002, De Hay a Daniels. México, 3 de agosto de 1938, pp. 15-16.

⁸⁸⁰ Días después de emitir esa primera comunicación Hull envió una nueva nota. En ella insistía en la pertinencia del arbitraje. Señalaba que México no había cumplido con el pago a las expropiaciones efectuadas desde 1927, pero no exponía ningún argumento sólido que justificara el arbitraje. El tono del texto evidencia más enojo y una posición amenazante, que razonamientos a partir del derecho internacional. Cfr. *Memorias de la SRE 1937-1938*, pp. 83-86.

iniciativas, pero el solo hecho de que se pusieran a discusión era un revés para los objetivos estadounidenses. Le restaba protagonismo al que deseaban fuera el tópico central: la ampliación de los acuerdos sobre seguridad colectiva. Además, abría un nuevo frente que pondría en entredicho el liderazgo regional que Roosevelt quería proyectar hacia el resto de las potencias. Los norteamericanos esperaban una postura hostil de Argentina en la capital peruana, pero si se sumaba México, estarían enfrentando a las dos naciones más grandes de Hispanoamérica.

Entre finales de agosto y principios de septiembre, Castillo Nájera y Hull se reunieron reiteradamente con el objetivo de buscar soluciones. El secretario de Estado abiertamente le reprochó al embajador mexicano la intención de involucrar a la Conferencia Panamericana en la problemática bilateral. Le advirtió que México podría verse completamente solo si pretendía obtener respaldo entre las naciones latinoamericanas a sus políticas “confiscatorias” y le externó su preocupación de que el gobierno cardenista se estuviera acercando cada vez más, consciente o inconscientemente, a posiciones enteramente “marxistas” o “comunistas”.⁸⁸¹

El estado de alerta de los estadounidenses se agravó al comprobar la seriedad que la administración Cárdenas puso en la elaboración de las iniciativas a presentar en Lima. Para el diseño de los proyectos fueron comisionados tres reconocidos abogados: Manuel J. Sierra, Roberto Córdoba y Raúl Castellano, que además formarían parte de la nómina de la delegación. El primero de ellos, al que nos hemos referido en capítulos anteriores, era un viejo conocido de la diplomacia norteamericana. Aunque en esos momentos se desempeñaba como consejero de la SH que dirigía Eduardo Suárez, Sierra era considerado uno de los personajes más influyentes en la definición de la política exterior de México desde la época de Pani. Córdoba, por su parte, era consejero jurídico de la embajada en Washington, por lo que estaba empapado en todas las negociaciones de la agenda bilateral. Finalmente, Castellano era el secretario particular del presidente. Su inclusión daba cuenta del interés del Ejecutivo en el tema.

Durante su Informe ante el Congreso de la Unión, en septiembre de ese año, el propio Cárdenas abonó a la causa. Al exponer la situación que guardaba la relación con EE UU, el presidente recalcó la legitimidad de las expropiaciones agraria y petrolera, a las que amparaba, subrayó, el orden jurídico interamericano. Tras citar los convenios generados en las

⁸⁸¹ CHP, Box 60, Reel 31, “Memorandum of Conversation”, 22 de agosto, 6 y 10 de septiembre de 1938; NARA, RG 43, Entry 258, “Strictly Confidential”.

Conferencias Internacionales Americanas que respaldaban la política mexicana, Cárdenas remató con una frase lapidaria: “si puede darse un valor positivo al Panamericanismo, debe atribuirse a la conquista del principio de que los extranjeros no pueden aspirar a un trato privilegiado en perjuicio de los nacionales”.⁸⁸²

Las instrucciones giradas por Cárdenas a los juristas consistían en proponer que los países del continente modificaran sus legislaciones, “a efecto de que los ciudadanos extranjeros que residen en países diversos al de su origen,... por el hecho de establecerse en aquellos y desarrollar allí sus actividades lícitas, adquieren los derechos civiles y políticos del país en donde se ha establecido su domicilio, en su más amplio sentido”.⁸⁸³ Se pretendía, de este modo, endurecer los alcances de la Doctrina Calvo. No bastaba solo con que un individuo aceptara expresamente renunciar a la protección del gobierno de su nación de origen al realizar un contrato en otro país, sino que todos los Estados americanos se comprometían a aceptar esa renuncia y a no interceder bajo ninguna circunstancia. La instrucción dio forma a dos proyectos de convención complementarios entre sí, denominados *Sobre los efectos de la renuncia de los nacionales de un Estado a la protección diplomática de sus gobiernos* y *Limitación del empleo de la fuerza para el cobro de deudas contractuales*, así como a una resolución, también a presentar en Lima, *Prescripción extintiva de las obligaciones internacionales*.

La mayor parte de las repúblicas del continente aceptaban que, en caso de una controversia legal que involucrara a un extranjero, debía reconocerse la primacía de los tribunales nacionales. La iniciativa mexicana iba más allá, al demandar el compromiso de anular la mínima posibilidad de protección diplomática, si el extranjero había aceptado renunciar a la misma, al afincarse en un país distinto al del origen. La interpretación del Departamento de Estado fue que México quería llevar a discusión un tema explosivo: la naturalización obligatoria de los residentes extranjeros en los países americanos.⁸⁸⁴

Más allá de sus complejas implicaciones jurídicas, el proyecto cardenista tenía un claro sentido estratégico. Por una parte, se buscaba exponer las dificultades y la vulnerabilidad que enfrentaba México como país receptor de inversiones extranjeras, situación que compartía con buena parte de América Latina, así como la problemática concreta que se padecía por las reclamaciones agrarias y petroleras. Por la otra, se pretendía dotar de márgenes de maniobra a

⁸⁸² “IV Informe de Gobierno de Lázaro Cárdenas. 1 de septiembre de 1938”, p. 159-160.

⁸⁸³ AHSRE, “Instrucciones del Presidente de la República a la Delegación de México a la VIII Conferencia Internacional Americana”, México, 5 de noviembre de 1938, f. 357.

⁸⁸⁴ NARA, RG 43, Entry 258, “Strictly Confidential. Mexico”.

los representantes mexicanos durante el encuentro de Lima. Como se reconocía en un informe posterior, preparado por Córdoba:

El objetivo de esta determinación fue el de permitir a la Delegación de México una mayor posibilidad de acción con respecto a las demás proposiciones que fueran presentadas a la consideración de la Conferencia, concentrándose el esfuerzo de nuestros plenipotencios y del asesor técnico a obtener fórmulas ventajosas para nuestro país.⁸⁸⁵

La intención era ampliar los canales de negociación, de tal modo que se flexibilizara la postura norteamericana y se pudiera llegar a algún acuerdo antes de la Conferencia. Para apuntalar la estrategia, el gobierno cardenista echó mano de dos herramientas tradicionales de la política exterior mexicana: la propaganda y la diplomacia cultural, como cuñas para presionar al vecino.

8.2 La estrategia del ruido.

Como instrumentos de política internacional para promover la imagen de un Estado en el exterior, los conceptos de “propaganda” y “diplomacia cultural” tienen importantes convergencias, pero también diferencias esenciales. La primera es un mecanismo de comunicación que tiene por finalidad transmitir un mensaje específico, de ahí que sus alcances y duración sean limitados. La segunda, por su parte, remite a un concepto mucho más abierto, vinculado a lo que Nye denomina “poder suave”.⁸⁸⁶ En este caso, sería la manera en la que el gobierno de un país promueve valores e ideales con los que se identifica, para a partir de ellos establecer canales de interlocución hacia el exterior; si bien estos canales contemplan vínculos con otros gobiernos, hay un énfasis particular en la relación con la sociedad civil, con actores relevantes de la misma. A diferencia de la propaganda, los objetivos de la diplomacia cultural son más amplios y no tienen propiamente un tiempo de ejecución, sino que son permanentes.

La expropiación de la industria petrolera generó un cruce entre ambas: el despliegue de una vigorosa maquinaria de propaganda que, entre sus recursos, aprovechó los canales de diplomacia cultural desarrollados por México en el continente. El propósito central fue pregonar la legalidad de la medida expropiatoria y hacer frente a las campañas negras orquestadas por las empresas perjudicadas y por los opositores y detractores de la administración cardenista. En este breve apartado haremos una breve exposición de la estrategia desarrollada en torno a la expropiación petrolera y vinculada con la Conferencia de

⁸⁸⁵ AHSRE, LE-298 I, Anexo 9. Informe sobre el tema 6, f. 349.

⁸⁸⁶ NYE, *Soft Power*, p. X.

Lima. En primer término expondremos lo que fue una campaña propagandista a secas, y en segundo la propaganda montada sobre los canales de diplomacia cultural. Asimismo, de manera esquemática presentaremos una tercera vertiente explotada por México: la inclusión en su agenda rumbo a Lima de tópicos que empataban con reivindicaciones del internacionalismo feminista y obrero, con el propósito de sumar más adeptos a la causa.⁸⁸⁷

Como han hecho notar Zuleta y Kiddle, en la cruzada propagandística de 1938 se involucraron una diversidad de agencias públicas, que si bien no siguieron una misma línea estratégica, sí lograron mantener una “coherencia discursiva”.⁸⁸⁸ A la defensa de la nacionalización de los hidrocarburos se sumaron, además, organizaciones políticas y sociales de distinta índole, entre ellas la poderosa CTM y el Partido de la Revolución Mexicana, creado justo a finales de marzo de 1938. En una encrucijada de esa magnitud, se volvía indispensable proyectar una imagen de cohesión nacional inequívoca.

Hacia fuera del país, el principal motor de comunicación operó bajo la tutela de la SRE y sus brazos ejecutores -la red de misiones y consulados- en coordinación con el Departamento Autónomo de Prensa y Propaganda (DAPP), instaurado un año antes.⁸⁸⁹ Aunque la campaña no se limitó al continente americano, el contexto internacional y la coyuntura que representaba la Conferencia de Lima provocó que adquiriera rasgos propios en ese espacio. Tanto en EE UU, como en América Latina, los esfuerzos por exponer la legitimidad de la expropiación no se concretaron a tratar de incidir exclusivamente en los círculos gubernamentales y empresariales, sino que la operación propagandística se amplió hacia otros sectores: organizaciones de trabajadores, intelectuales, asociaciones feministas, estudiantes, periodistas, etcétera.⁸⁹⁰ Repitiendo la experiencia de la campaña internacional por el reconocimiento norteamericano de 1922-23, se pretendía contar con la mayor cantidad de aliados posibles, más allá de la relación entre gobiernos.⁸⁹¹

⁸⁸⁷ Esta última línea de acción se emparenta con las empleadas en la década de 1920: empatar la agenda nacional con reivindicaciones de movimientos internacionalistas.

⁸⁸⁸ ZULETA, “América Austral”, p.379. Ambas autoras han estudiado la cuestión de la propaganda en diversos trabajos; KIDDLE y ZULETA, *La expropiación petrolera*; KIDDLE, *La política del buen amigo*, pp. 140-185.

⁸⁸⁹ La mayoría de los materiales distribuidos a las representaciones en el exterior, desde folletines hasta películas, eran autoría del DAPP. Sobre el organismo: CRUZ, *Arte, propaganda y diplomacia cultural*.

⁸⁹⁰ Zuleta señala como una particularidad de la América Austral que la propaganda mexicana se dirigiera a un público “de base más extensa”, a diferencia de la enfocada a las potencias, pero en realidad fue una característica que también tuvo la estrategia desplegada en EE UU. Cfr. ZULETA, “América Austral”, p. 378.

⁸⁹¹ Entre las actividades estaban la difusión de boletines, la distribución de películas, conferencias y reuniones con organismos de la sociedad civil. Si bien, las acciones formaban parte de las labores permanentes de las representaciones en el exterior, la cuestión petrolera provocó que se intensificaran y adquirieran rasgos particulares. Como se dijo, la campaña no se concentró a América. En Europa la labor fue muy intensa, pero

La campaña de 1938 fue tan visible que, exagerando quizás las capacidades del Estado cardenista, que hacía frente a una crisis presupuestaria, se le llegó incluso a acusar de subvencionar periódicos. Si bien en algunas naciones latinoamericanas era constante que se señalara a México como instigador de propaganda “comunista”, que incluía entre sus tácticas el financiamiento a medios y periodistas, en EE UU no era una situación tan común. Llama la atención la investigación abierta en 1938 por distintas agencias estadounidenses, entre ellas el FBI, respecto al semanario *Mexico Today*, que editaba la Society of American Friends of the Mexican People. Se trataba de una organización con sedes en Ciudad de México y Nueva York, encabezada e integrada por estadounidenses y que defendía abiertamente las políticas cardenistas. En un inicio, las autoridades norteamericanas pensaron que detrás del periódico, que se distribuía en ambos lados de la frontera y al que calificaban como “pro-comunista”, podría estar la Unión Soviética. Posteriormente, las sospechas se centraron exclusivamente en el gobierno mexicano. Las indagaciones no llegaron a resultados concluyentes, pero dan cuenta de la paranoia sobre los alcances de la propaganda y el involucramiento de otras potencias en las políticas cardenistas.⁸⁹²

La posibilidad de que la Conferencia de Lima se convirtiera en escenario para que México y EE UU solventaran sus diferencias fue un tema que encontró gran eco en la prensa, a partir del intercambio de notas entre Hay y Hull durante el verano de 1938. Periódicos como *El Universal*, *Excélsior*, *El Nacional* y *Últimas Noticias* insistieron constantemente en esa cuestión, que trascendió al plano internacional gracias a la agencia *United Press*. Que la capital peruana se volviera un campo de batalla diplomática entre las dos naciones de América del Norte, dio pie a editoriales y artículos en medios estadounidenses, como el *New York World*, el *New York Sun*, el *Washington Post* y el *New York Times*, en los que se externó la preocupación de que la reunión se desviara del tema estelar: definir mecanismos para hacer frente a amenazas extracontinentales.⁸⁹³

Además de promocionar la idea sobre la “panamericanización” del diferendo en Lima, en la narrativa diseñada por la Cancillería se incorporó al sistema interamericano en dos

también en Japón. La legación en Tokio, por ejemplo, dio a conocer los argumentos mexicanos a través del *Japan Times* y el *Japan Advertiser*. *Memoria de la SRE 1937-1938*, T. II, pp. 3-184.

⁸⁹² Los documentos consultados no indican que las investigaciones tuvieran resultados concluyentes. El absurdo reside en que México no sostenía en ese momento relaciones diplomáticas con la Unión Soviética. Una vez descartada esa opción, las indagaciones se centraron en el DAPP. NA, RIAM, 812.911/254 y 256.

⁸⁹³ El seguimiento de la cobertura mediática del tema en: NARA, RC 43, Entry 258, caja 1, “Strictly Confidential. México” y RIAM, 812.00/30619 “Resume of conditions in Mexico during august, 1938”.

sentidos. En primer lugar, hubo una evocación constante al principio de no intervención y a los instrumentos jurídicos en los que estaba contenido. De este modo, se recordaban al gobierno norteamericano sus obligaciones hemisféricas, para evitar que sucumbiera ante la presión de las petroleras y de los propietarios agrarios. Como expuso Ramón Beteta en una conferencia organizada por la Comisión Mexicana de Cooperación Intelectual y radiotransmitida por el DAPP, era fundamental tener siempre presente el *Protocolo de No Intervención* firmado en Buenos Aires en 1936: “tiene una importancia definitiva para los pueblos débiles de América, pues si cada uno de nosotros, como naciones independientes, buscamos soluciones adecuadas y propias a nuestros problemas económicos internos, contaremos con la libertad de hacerlo”.⁸⁹⁴

En segundo lugar, se enfatizó permanentemente el compromiso del gobierno mexicano con los acuerdos continentales. De este modo, se podía hacer frente a las voces que acusaban al cardenismo de acercarse peligrosamente al fascismo y que, irónicamente, en muchos casos eran las mismas que antes lo habían tildado de comunista.⁸⁹⁵ Si bien el gobierno mexicano encontró mercados sustitutos para su petróleo en la Alemania Nazi y en la Italia Fascista, discursivamente mantuvo el rechazo a los totalitarismos; de hecho, condenó ante la SDN la incorporación de Austria al Tercer Reich. Como explicó Cárdenas a Castillo Nájera, frente a los ataques había que explicar que la comercialización en esos espacios era una cuestión de forzosa necesidad, a consecuencia del boicot de las transnacionales, ya que México había procurado dar preferencia a “países democráticos”.⁸⁹⁶ El antídoto frente a la sospecha acusatoria era recalcar el apego a la solidaridad continental. En palabras del secretario Hay: “la solidaridad activa de América es una convergencia de fuerzas purificadoras del ambiente mundial. Queremos una estrecha solidaridad interamericana, no en contra de nadie sino a favor de nosotros mismos y de los demás”.⁸⁹⁷

El discurso del compromiso cardenista con el sistema hemisférico no era un castillo en el aire, sino que se sostenía en cimientos firmes. La ratificación de los instrumentos jurídicos de la Conferencia Interamericana de 1936 experimentó un proceso legislativo bastante ágil, gracias al cabildeo de la SRE. En un periodo de apenas año y medio, el Senado aprobó la adopción de siete de las 11 convenciones, entre ellas las cuatro enfocadas a garantizar la paz

⁸⁹⁴ *Memoria de la SRE 1937-1938*, p. 27.

⁸⁹⁵ En EE UU el conglomerado de Hearst y periódicos como *The Wall Street Journal* encabezaron la campaña, en la que incluso solicitaron una intervención en México. OJEDA REVAH, “El frente diplomático”, p. 789.

⁸⁹⁶ APFCN, Caja 6, Exp. 25, De Lázaro Cárdenas a Francisco Castillo Nájera, México 2 de mayo de 1938.

⁸⁹⁷ *Memoria de la SRE 1937-1938*, p. 33.

frente amenazas externas e internas (las primeras en el Cuadro 4.3). La celeridad mexicana en las ratificaciones de los tratados, era una cualidad que compartía con EE UU y con naciones cercanas a él, como Panamá o Nicaragua, pero que contrastaba notablemente con los países sudamericanos, que tomaban más tiempo en el proceso. En casos como el de Argentina, Uruguay y Bolivia incluso no se llegó a ratificar ninguna de las convenciones signadas en 1936, antes de la reunión de Lima. Para México contar con el respaldo de este compromiso jurídico, que se manifestó con el depósito de las ratificaciones en la UP, le permitía ir con pasos firmes en su campaña.

Tabla 4.3 Convenciones de la Conferencia Interamericana para la Consolidación de la Paz ratificados por México antes de agosto de 1938
Mantenimiento, afianzamiento y restablecimiento de la paz
Protocolo relativo a no intervención
Prevención de controversias
Buenos oficios y mediación
Facilidades a exposiciones artísticas
Orientación pacífica de la enseñanza
Carretera Panamericana

Fuente: Elaboración propia. Memoria de la Secretaría de Relaciones Exterior de México de 1937 a 1938, pp. 71-72 y http://www.oas.org/es/temas/tratados_acuerdos.asp

La Cancillería mexicana estaba consciente de la importancia de obtener el apoyo de la opinión pública de EE UU. No solo había que demostrar que México contaba con la capacidad técnica y administrativa para explotar adecuadamente la industria petrolera, sino que además no representaba amenaza alguna. De este modo, al reafirmar la postura pro-panamericanista, se tendía la mano al vecino del norte para superar las turbulencias que trajo la nacionalización del llamado oro negro, apelando a un bien mayor, la estabilidad continental. No es extraño, entonces, que dos de los principales negociadores con el Departamento de Estado y las compañías petroleras, Beteta y Castillo Nájera, dedicaran buena parte de su tiempo a supervisar la estrategia propagandística. Uno de los temas a los que se puso más atención fue a coordinar las visitas de personajes con influencia mediática, que pudieran contribuir a proyectar una imagen positiva. Entre los visitantes destacaron el intelectual, líder protestante y promotor del

panamericanismo Samuel Guy Inman; la reconocida novelista Fannie Hurst, y los corresponsales Duncan Aikman del *New York Post* y Albert C. Grand de la Agencia Havas.⁸⁹⁸

Además de la labor ejecutada directamente por la embajada y los consulados, se explotaron los canales que brindaba la propia UP para difundir la posición mexicana en EE UU. Se aprovecharon los espacios gestionados por el organismo permanente, como conferencias en universidades, reuniones con asociaciones civiles o los programas de radio que se transmitían a través de la poderosa cadena Columbia Broadcasting System (CBS). Asimismo, se acudió a los mexicanos que ocupaban posiciones claves en la UP, para dar a conocer la postura del gobierno cardenista. Fue el caso, por ejemplo, de Ernesto Galarza, que colaboraba en la Oficina de Cooperación Intelectual, encabezada por otra mexicana, Concha Romero James. Galarza recurrió a las páginas del *Washington Post* para exponer la legitimidad de la expropiación petrolera. El que se tratara de funcionarios internacionales, identificados plenamente con el panamericanismo, tenía una connotación simbólica de relevancia, de ahí que Galarza fuera apoyado por la embajada mexicana, como reportaba Castillo Nájera en su correspondencia con Cárdenas.⁸⁹⁹

En Centro y Sudamérica la campaña tenía dos finalidades particulares. En primer lugar, generar condiciones que permitieran abrir mercados alternativos al crudo mexicano. El potencial de la demanda era menor que el que se podía tener en Europa, pero la importancia de colocar petróleo en Latinoamérica radicaba en el mensaje que transmitía: la capacidad de sortear el boicot promovido por las compañías.⁹⁰⁰ En segundo lugar, la propaganda embonaba con el objetivo mayor de exponer la legitimidad de la expropiación y obtener apoyos que pudieran manifestarse de cara al encuentro limeño. Desde la Cancillería se sabía del recelo que existía hacia el régimen cardenista por buena parte de los gobiernos conservadores de la región,

⁸⁹⁸AHCOLMEX-RB, Caja 44, Exp. 198 IV, Correspondencia Beteta-Castillo Nájera, marzo-septiembre de 1938. La estrategia no se circunscribió a 1938. En agosto de 1939, por ejemplo, una comisión de la *Council of Pan America Democracy* visitó México. Entre los representantes se encontraban el reverendo Owen A. Knox, director de la *Federation of the Rights of Man*, y John P. Davis, presidente del *National Congress of the Negroes of North America*. El Council manifestó su reconocimiento a México como un país democrático y alabó la fortaleza de sus instituciones. NARA, RIAM, 812.00B/432, De la embajada de EE UU a Departamento de Estado, México, 29 de agosto de 1939 y "El pueblo del país vecino con nosotros", *El Nacional*, México D.F., 29 de agosto de 1939.

⁸⁹⁹ Los espacios gestionados por la UP estaban a disposición de los 21 países miembros. Eran constantes las invitaciones a impartir pláticas y conferencias con el propósito de discutir los avatares del panamericanismo, principalmente en EE UU. APFCN, Caja 6, Exp. 25, De Castillo Nájera a Cárdenas, Washington, 31 de marzo de 1938; *Memoria de la SRE, 1937-1938*, pp. 29-36.

⁹⁰⁰ Zuleta analiza las gestiones de agentes mexicanos para colocar crudo en el Cono Sur. Esfuerzos similares se realizaron en Centroamérica, particularmente en Costa Rica y Panamá. ZULETA, "América Austral"; USMI, rollo 9, "Mexican Attempts to sell oil in Central America", 22 de junio; 20 y 27 de julio de 1938.

pero se esperaba que los grupos que simpatizaban con México pudieran ejercer presión a favor.⁹⁰¹

Como ocurrió previo a las Conferencias de Santiago 1923 y Montevideo 1933, para los hombres al frente de la SRE era vital demostrar a EE UU la capacidad de movilización y la receptividad que tenían los argumentos mexicanos. Al ejecutar la expropiación, subrayaba la propaganda, México no había hecho otra cosa que ejercer los derechos que le garantizaba el propio orden jurídico interamericano. Se trató de una decisión soberana, similar a la ejecutada por Bolivia un año antes, cuando expropió la filial que la *Standard Oil* tenía en ese país. Quien se opusiera a ello, no solo cuestionaba las políticas mexicanas, sino que ponía en tela de juicio el entendimiento hemisférico construido en los últimos años. El ideal panamericano al que apelaba México, acorde a la política del Buen Amigo, era el de una comunidad de naciones jurídicamente iguales y soberanas.

La campaña de 1938 aprovechó, como adelantamos, los canales propiamente de diplomacia cultural, con el propósito de sumar a la causa mexicana a grupos de intelectuales, académicos y activistas. Durante los últimos años la Cancillería había fortalecido sus estrategias en la materia. Si bien, el origen de las mismas puede rastrearse hasta la llamada diplomacia de las letras, implementada desde la Revolución, la instauración en el Distrito Federal del Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH) marcó un parte aguas. Pese a las penurias económicas que padeció en sus primeros años, el organismo le permitió a México tener un contacto permanente y formal con una diversidad de actores de la vida cultural. Así se manifestó en su asamblea fundacional en 1929, en la que participaron representantes de 18 países, y en los congresos que organizó en Río de Janeiro y en Washington, en 1932 y 1935 respectivamente, y que registraron buena afluencia de académicos e intelectuales.⁹⁰²

La experiencia adquirida dotó de bases a la política de diplomacia cultural ejecutada por la Cancillería cardenista. A lo largo del sexenio se buscó reiteradamente ante la UP que el país fuera sede de eventos de cooperación, como la Conferencia Científica Panamericana de 1935 o

⁹⁰¹ Como le señaló Castillo Nájera a Beteta: “la leyenda de la solidaridad latinoamericana es una leyenda absurda y peligrosa. Llegado el caso, usted sabe tan bien como yo, que los intereses económicos están desgraciadamente por encima de los ideales internacionales” AHCOLMEX, RB, Caja 44, Exp. 198 III, De Castillo a Beteta, Washington, 17 de septiembre de 1938, f.104.

⁹⁰² En el primer congreso se presentaron más de 80 investigaciones de cartografía, economía, historia y geología. En sus primeros dos años de vida, el IPGH se sostuvo exclusivamente con fondos del gobierno mexicano, que además donó el edificio sede. Entre los intelectuales vinculados al Instituto destacan Alfonso Caso, Luis Sánchez Pontón, Andrés Molina Enríquez y Pedro C. Sánchez. AI, IF/II.6-080, “Memorandum sobre la formación y funcionamiento del IPGH”, enero de 1936 y GALDAMES, “El Instituto Panamericano”.

la Conferencia Interamericana de Educación de 1937. Para la organización de los mismos se aprovechó al personal de la IPGH y a su red de contactos configurada durante los años previos.⁹⁰³ Como ha destacado Kinddle, más allá del carácter académico y cultural de las reuniones, el gobierno cardenista vislumbró sus posibilidades políticas: proyectar un México con capacidad de liderazgo a nivel continental, que combatiera la mala imagen construida por la prensa conservadora nacional e internacional.⁹⁰⁴

El potencial que la SRE vislumbró en la diplomacia cultural se manifestó también el interés por incrementar la influencia en la UP, particularmente a través de la Oficina de Cooperación Intelectual, que coordinaba Concha Romero. El organismo tuvo como objetivo formal, desde su creación en 1929, completar y acompañar en el hemisferio las labores que realizaba a nivel global el Instituto Internacional de Cooperación Intelectual, vinculado a la SDN. Sin embargo, desde mediados de la década de 1930 el contexto de la época generó que se trazara una agenda propia, en cumplimiento con las resoluciones y convenciones panamericanas.⁹⁰⁵

En la Conferencia Interamericana de 1936, cuando Romero llevaba apenas un mes en el cargo, se fijó el nuevo rumbo. La delegación mexicana, a través de Alfonso Reyes, fue una de las impulsoras de un programa de cooperación a nivel hemisférico, al que se denominó de “Desarme Moral”. El concepto, que tuvo su origen en el pensamiento pacifista de la posguerra,⁹⁰⁶ fue definido en Buenos Aires como “el apaciguamiento de los espíritus en los pueblos de las Américas”.⁹⁰⁷ De este modo, se encomendó a la Oficina de Romero la ejecución de proyectos e iniciativas que fomentaran una cultura de paz entre actores y círculos intelectuales, quienes, a su vez, debían fungir como propagadores de la misma hacia el resto de la sociedad. Las herramientas mediáticas puestas a su servicio, fueron aprovechados, como señalamos antes, por la diplomacia cardenista.

La coyuntura de 1938 motivó que se aprovecharan los canales construidos previamente por la diplomacia cultural y que se intentara replicar el modelo exitoso del IPGH. Tras impartir una serie de conferencias en EE UU, Moisés Sáenz, ministro en Perú y exsecretario de

⁹⁰³ El comité organizador del Congreso Científico, por ejemplo, estuvo encabezado por Pedro C. Sánchez y Luis Sánchez Pontón. Los dos habían impulsado en La Habana el proyecto del IPGH, del que Sánchez se convirtió presidente. *Séptimo Congreso Científico Americano*, pp. 1-10.

⁹⁰⁴ KIDDLE, *La política del Buen Amigo*, pp. 187-188.

⁹⁰⁵ Sobre la relación con el organismo ginebrino, DUMONT *De la coopération intellectuelle*.

⁹⁰⁶ Al respecto PITA, *Educación para la paz*, pp. 171-179.

⁹⁰⁷ Conferencias, 1889-1936, p. 640 en http://biblio2.colmex.mx/coinam/coinam_1889_1936/base2.htm

Educación Pública (1928), inició la promoción de un proyecto que contó con el beneplácito de Cárdenas: la creación de un Instituto Interamericano del Indio, que sería acogido por México. Los problemas que padecían las poblaciones indígenas en el continente era un tema que se había venido tratado en diversos espacios de la escena panamericana, por lo que existía un campo fértil. Fue un tópico que interesó al régimen cardenista, que creó un Departamento de Asuntos Indígenas, mismo que fue encabezado a partir de 1938 por el historiador Luis Chávez Orozco, exsubsecretario de Educación y parte del equipo que diseñó la estrategia hacia Lima.

La propuesta preliminar del Instituto, que se fundaría tras la celebración de un Congreso Indígena Continental, fue bien recibida por autoridades, antropólogos y diversos grupos norteamericanos, entre ellos, asociaciones evangélicas que simpatizaban desde la década de 1920 con el panamericanismo y con las que Sáenz tenía excelentes relaciones. En América Latina la iniciativa también fue acogida positivamente en países como Guatemala, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, a cuyos gobiernos se buscó involucrar activamente en el proyecto. Además de su labor diplomática, Sáenz era un reconocido intelectual con un interés sincero en la cuestión indígena. Desde comienzos de la década de los 30 realizó varias estancias de investigación en las naciones andinas, por lo que era conocido en los círculos culturales de la región.⁹⁰⁸

El proyecto promovido por Sáenz, que se convirtió en una de las iniciativas a discutir en Lima, se acopló con la maquinaria mediática con la que México buscaba posicionarse dentro del sistema interamericano y amortiguar las presiones externas hacia sus políticas sociales.⁹⁰⁹ El propio Sáenz fue uno de los actores centrales en la estrategia desplegada en 1938. Después de su labor propagandística en EE UU, retornó a su puesto como embajador en Lima, desde donde siguió promoviendo la legitimidad de la expropiación mexicana y preparó el terreno para la llegada de la delegación, a la cual se incorporaría.⁹¹⁰ Junto con Chávez Orozco, que

⁹⁰⁸ APFCN Caja 6, exp. 25, De Castillo Nájera a Cárdenas, Washington, 31 de marzo de 1938; AHSRE, LE 198 II, De Moisés Sáenz a Eduardo Hay, Lima, 10 de noviembre de 1938, f. 121 y *Memoria de la SRE, 1930-1931*, “Informe de la legación en Bolivia”. En los años 1920 Sáenz promovió eventos culturales en colaboración con instituciones mexicanas y estadounidenses, gracias a sus contactos con las iglesias protestantes. Él mismo profesaba ese credo, de ahí que Vasconcelos —con quien tenía una rivalidad abierta— lo llamara despectivamente “obispo” y lo identificara como uno de los instigadores de la política callista que provocó la Guerra Cristera. AC-T, FFT, Exp. “319”/286 y RIGUZZI-DE LOS RIOS, *¿Destino no manifiesto?* p. 243.

⁹⁰⁹ El proyecto se concretaría en el Instituto Interamericano Indigenista, creado tras el I Congreso Indigenista Interamericano, que se reunió en Pátzcuaro, Michoacán en cumplimiento a una resolución de la Conferencia de Lima. Sobre el tema: OROPEZA, “VIII Conferencia Panamericana”.

⁹¹⁰ NARA, RC 43, Entry 258, Caja 1. De Steinhardt al Secretario de Estado, Lima, 10 de noviembre de 1938.

además fue jefe del departamento de Prensa de la SRE en tiempos de Estrada, Sáenz se hizo cargo de los temas sobre política cultural durante la Conferencia.

Además de la propaganda y de los recursos de la diplomacia cultural, la estrategia cardenista para sumar adeptos a su causa e incrementar la presión sobre EE UU explotó una tercera vía: incluir en la agenda mexicana tópicos que empataban con reivindicaciones de movimientos internacionales y que tenían expresiones a nivel nacional. Dos grupos adquirieron un rol protagónico, dado que además existía cierto nivel de sintonía ideológica con el cardenismo, las organizaciones feministas y las obreras. Su inclusión, por una parte, permitía fortalecer la base interna de apoyo al gobierno federal; por la otra, tenían el potencial para generar redes internacionales favorables a México. Como representante del movimiento feminista se incorporó como asesora la intelectual Esperanza Balmaceda de Josefe; por parte del obrero, Benjamín Tobón, oficial mayor de la CTM.

Balmaceda se desempeñaba como profesora universitaria y era autora del libro *La mujer mexicana ante la Revolución*. Además, formaba parte del Frente Único Pro-Derechos de la Mujer (FUPDM), un conglomerado de asociaciones bastante plural, que nació en 1935 con el propósito de luchar por los derechos civiles y políticos de las mujeres mexicanas, en sintonía plena con grupos feministas internacionales.⁹¹¹ Balmaceda, que se graduó de la Universidad de Columbia, conocía de primera mano las dinámicas de uno de los movimientos más vigorosos en el continente, el de EE UU, de ahí que su inclusión fuera clave. La agenda mexicana a presentar en la Conferencia de Lima en materia de derechos de la mujer fue diseñada con el propósito de que respondiera a reivindicaciones compartidas con el feminismo continental. Dos fueron las iniciativas que se promovieron.

La primera, una resolución para fortalecer a la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), mediante su reconocimiento pleno como organismo integrante de la UP y la instauración de subcomisiones en los 21 países miembros. Creada en La Habana en 1928, la CIM tuvo gran protagonismo en Montevideo, en donde impulsó la *Convención sobre Nacionalidad de la Mujer*. Su fuerte activismo, sin embargo, le comenzó a cobrar factura. Tenía grandes enemigos que veían con recelo la lucha por el sufragio femenino y por una mayor presencia de la mujer en la vida política. Como señala Towns, el gobierno de EE UU llegó a sugerir la extinción de la CIM tras Montevideo, argumentando que su misión había sido cumplida, pero

⁹¹¹ Balmaceda era catedrática de la Facultad de Jurisprudencia y la Escuela de Trabajo Social. LOYO, “El espacio de las mujeres”, pp. 269-270.

en realidad temeroso por el protagonismo del ente. Asimismo, las divisiones entre los diversos grupos feministas afectaron la estructura interna. Varias voces cuestionaban el liderazgo asumido por la norteamericana Doris Stevens durante una década. La iniciativa mexicana era una respuesta a ese malestar, al establecer que la presidencia se renovara en cada Conferencia y que fuera rotativa entre las 21 naciones.⁹¹²

La segunda propuesta fue pedir a los países de la UP que emitieran una Declaración, en la que se reconociera "...que la mujer tiene derecho a igual tratamiento político que el hombre, a gozar de igualdad en el orden civil; a las más amplias oportunidades y protección en el trabajo y al más amplio amparo como madre".⁹¹³ Los proyectos mexicanos fueron promovidos en el continente, como una muestra más del compromiso cardenista con el sistema interamericano. La respuesta fue favorable. Por ejemplo, el Comité Chileno pro Defensa de los Derechos de la Mujeres solicitó formalmente a su gobierno que apoyara las propuestas de México. Si bien, no se mencionaba explícitamente nada sobre el sufragio, los grupos feministas entendieron que eran pasos para presionar en ese sentido.⁹¹⁴

Tobón, por su parte, era uno de los hombres de confianza de Lombardo Toledano. Su participación era una constatación de la alianza táctica entre la CTM y el cardenismo, así como del propósito de fortalecer la posición de México como eje articulador del movimiento sindicalista de América Latina. En septiembre de 1938, se celebró en Ciudad de México el Congreso Obrero Latinoamericano. Participaron delegaciones de 11 naciones del continente y observadores de España, Suecia e India. El encuentro se verificó justo cuando la relación bilateral con EE UU experimentaba uno de sus momentos de máxima tensión, tras el intercambio de notas entre Hull y Hay. El Congreso dio como resultado la conformación de la Confederación de Trabajadores de América Latina (CTAL), a la que se le encomendó la misión de construir la unidad obrera. Como presidente del nuevo organismo fue elegido Lombardo Toledano.⁹¹⁵

La presencia de Tobón en Lima tenía dos objetivos *a)* cabildear a favor de la instauración de una Oficina de Informaciones Sociales y Obreras, que se dedicara al estudio de

⁹¹² TOWNS, *The Inter-American Commission*, pp.794-800.

⁹¹³ *Informe de la Delegación de México a la Octava*, p. 44.

⁹¹⁴ AHSRE, LE-280 De Pablo Campos Ortiz, encargado de negocios de México en Chile, a Secretario General de la Delegación de México a la VIII Conferencia Internacional Panamericana, 18 de diciembre de 1938.

⁹¹⁵ El primer esfuerzo de este tipo fue la Conferencia Internacional Americana del Trabajo de 1918, que tuvo por sede Texas, a convocatoria de la American Federation Labor; de ahí nació la Confederación Obrera Panamericana. El ente celebró otros cuatro congresos en los años 20. Por su parte, la OIT organizó en Chile la Conferencia del Trabajo de los Estados de América en 1936.

las problemáticas que afectaban a los trabajadores en el continente, y b) promover una iniciativa de resolución, para que las republicanas americanas se comprometieran a incluir en su legislación garantías a los derechos de libertad de asociación y de expresión de pensamiento.⁹¹⁶ Ni la inclusión de Tobón en la delegación ni los proyectos eran novedosos; el propio Lombardo asistió a la Conferencia de La Habana como asesor en temas obreros, y en Montevideo se formuló una propuesta para crear una Oficina Interamericana de Trabajo y otra para homologar la legislación laboral en el continente. La diferencia radicaba en la existencia de la CTAL y en el protagonismo que tomaba México como articulador del movimiento internacional. Estas circunstancias no pasaron desapercibidas para el Departamento de Estado, pero tampoco para los gobiernos latinoamericanos. El cardenismo demostraba capacidad de convocatoria y de movilización.⁹¹⁷

8.3 Abrir la negociación.

Conforme se aproximaba la celebración de la Conferencia de Lima, las expectativas crecieron. Mientras la prensa europea y latinoamericana especulaban sobre los alcances de un potencial pacto militar y económico entre las Américas, en EE UU se promovía la idea de que el encuentro coronaría, de manera definitiva, su liderazgo regional y mantendría a raya a Alemania, Japón e Italia. Estratégicamente, el gobierno norteamericano optó por no revelar de manera previa los proyectos que promovería, pero no disimuló su interés en robustecer el sistema hemisférico. A mediados de noviembre, tras una reunión su gabinete, Roosevelt ofreció una conferencia de prensa en la Casa Blanca, en donde reconoció que, dadas las circunstancias globales, la seguridad del continente se había convertido en una cuestión vital para los estadounidenses, por lo que esperaba fortalecer la cooperación con las repúblicas latinoamericanas y con Canadá.⁹¹⁸

Para México, respaldado por el ruido de su campaña de propaganda, el viento soplaba a favor. El interés de EE UU por salir adelante en el encuentro panamericano, ampliaba las posibilidades de llegar a un acuerdo previo, que relajara las tensiones en la relación bilateral. El

⁹¹⁶ La propuesta para la creación de la oficina no se presentó, por lo que la actividad de Tobón se concretó al cabildeo. HERRERA GONZÁLEZ, “La Confederación de Trabajadores”, pp. 144-146. AHSRE, LE 298 I, Castillo Nájera. Informe Confidencial sobre la VIII Conferencia Internacional Americana, f. 299-300.

⁹¹⁷ Las autoridades peruanas siguieron con lupa los encuentros de Tobón con grupos opositores. Como advirtió Castillo Nájera, no fue un caso único: “probablemente, los polizontes limeños no ignoraron que todos nosotros recibíamos comunicaciones escritas, y aún verbales, de individuos o de grupos que forman en la oposición” AHSRE, LE 298 I, “Castillo Nájera. Informe Confidencial”, f.331.

⁹¹⁸ FRUS, 1938, vol. 5, pp. 38-39 y AHSRE, LE 298 I, “Castillo Nájera. Informe Confidencial”, f. 296.

contexto internacional jugaba para la causa cardenista. Con el argumento de evitar el estallido de un conflicto armado, Francia y Gran Bretaña dieron su venia para que las pretensiones territoriales de Hitler sobre Checoslovaquia se materializaran. A finales de septiembre se firmaron los llamados Acuerdos de Munich, mediante los cuales la región de los Sudetes quedó bajo control nazi, sin que la SDN hiciera algo efectivo para impedirlo. Pese a la ceguera franco-británica, que se aferraba a la política de apaciguamiento frente a Alemania y sus aliados, la guerra estaba a la vuelta de la esquina, ante el resquebrajamiento del equilibrio geopolítico. Como advirtió a la prensa el intelectual y futuro primer ministro británico Winston Churchill: “es un fatal engaño creer que puede obtenerse seguridad arrojando un pequeño Estado a los lobos”.⁹¹⁹

Al factor extra-hemisférico, se sumó uno interno: la hostilidad de Argentina. La cancillería del país sudamericano intentó que el encuentro limeño se pospusiera indefinidamente, pero no tuvo éxito en sus gestiones. Además de EE UU, había otras naciones que tenían interés en el cónclave. El caso de México, por ejemplo, era obvio, pero también el de Perú. Pese a la simpatía de amplios sectores de las élites político-económicas hacia el fascismo y la cercanía con la Casa Rosada de Buenos Aires, para el régimen de Oscar Benavides (1933-1939) la Conferencia a celebrarse en su capital tenía gran relevancia. El gobierno peruano deseaba recibir un espaldarazo simbólico de la comunidad internacional, que le ayudara a fortalecer su legitimidad interna, tras la supresión de las elecciones presidenciales de 1936 y ante el enfrentamiento que sostenía con la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), desde principios de la década de 1930. Ese mismo 1938, el conflicto fronterizo en la zona amazónica con Ecuador se había reavivado, por lo que para Benavides era también un activo demostrar su capacidad de congregar a la diplomacia de todo el continente.⁹²⁰

Al interés por el encuentro de EE UU, México y Perú, se sumaba el de Colombia y República Dominicana. Ambas deseaban que se llevara a cabo la discusión del proyecto conjunto en el que proponían la creación de una Liga de Naciones Americanas, y que era fruto de la fusión de las iniciativas que presentaron en Buenos Aires. Si bien, sabían que enfrentarían una oposición, que incluía a Argentina, EE UU y Brasil, los dos tenían motivaciones para presentar el plan. En el caso de Dominicana, el dictador Trujillo pensaba que podría ayudar a

⁹¹⁹ CHURCHILL, *La Segunda Guerra Mundial*, vol. I, p. 245.

⁹²⁰ AHSRE, LE 275, De Hay a embajada de Argentina en México. 31 de marzo de 1938; FRUS, 1938, v.5, pp. 3-7

contrarrestar la pésima imagen que poseía a nivel internacional, después de la masacre de haitianos de un año antes, perpetrada por sus soldados. En el caso de Colombia, la intención seguía siendo la original: dotar de mayor protagonismo a su política exterior y romper su aislamiento histórico. Pese a que mediados de año relevó a López en la presidencia Eduardo Santos, con un programa más conservador, la línea de acción en materia internacional se mantuvo.⁹²¹

Para los países que no pertenecían a la SDN, la Conferencia Panamericana tenía también un atractivo especial, en tanto representaba el único espacio multilateral en el que participaban. Aunque, como ha demostrado Herrera, Ginebra seguía ocupando una posición importante en la política exterior cardenista, el ánimo no era compartido por la mayor parte de América Latina.⁹²² Hacia diciembre de 1938, eran ya 9 las naciones que habían abandonado la SDN: Costa Rica, Brasil, Paraguay, Guatemala, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Venezuela y Chile. A estas se sumaba EE UU que nunca ingresó. Es decir, 10 de los 21 países convocados a la capital de Perú estaban fuera del radio ginebrino.

Las posturas entre ellos, sin embargo, eran divergentes.⁹²³ Por ejemplo, el gobierno guatemalteco de Ubico, con un fuerte ascendente moral entre los centroamericanos, era uno de los más entusiastas con la posibilidad de que el encuentro limeño arrojara un pacto panamericano de defensa. Para Guatemala era indispensable fortalecer su relación con EE UU, frente a la disputa que sostenía con Gran Bretaña por la jurisdicción de Belice. En el otro extremo se encontraba Chile. A lo largo del año el régimen de Alessandri se mostró cauteloso sobre los alcances de la reunión continental, dada su vigorosa relación económica y política con Alemania, e incluso se manifestó partidario de que se pospusiera. En las elecciones presidenciales de finales de octubre obtuvo la victoria el Frente Popular, una coalición de izquierda, pero a la Conferencia se apuntó una delegación del gobierno conservador, que vivía sus últimos días en el poder. La incertidumbre sobre el papel que podrían desempeñar generó

⁹²¹ Tras la declaración de Roosevelt sobre la seguridad continental a mediados de noviembre, Santos se pronunció a favor de un pacto de solidaridad colectiva, siempre y cuando se construyera a partir del respeto mutuo; advirtió, también, sobre la caducidad de la Doctrina Monroe. FRUS, 1938, v. 5, pp. 12-15 y 40.

⁹²² HERRERA, *México en la Sociedad de Naciones*, pp. 281-313.

⁹²³ Para un panorama general: NA, RC 43, Entry 258, "Strictly Confidential"; AHSRE, LE 298 I, Castillo Nájera. Informe Confidencial y FRUS, vol. V, pp. 1-11.

gran expectación, por las repercusiones para el futuro inmediato de la política interna y exterior chilena.⁹²⁴

Aunque el entorno no le era del todo propicio, el peso político de Argentina fue suficiente para que su antagonismo, al que se sumó devotamente Uruguay, tuviera gran eco. El gobierno de Roberto Marcelino Ortiz (1938-1942) recalcó con antelación su oposición a cualquier proyecto que, bajo el pretexto de la solidaridad interamericana, pretendiera fijar nuevas obligaciones colectivas. El objetivo de la cancillería argentina, encabezada por José María Cantilo, se convirtió en evitar que se fuera más allá del sistema de consultas pactado en Buenos Aires y que, desde su interpretación, era un mecanismo bastante acotado, toda vez que, de presentarse una eventual amenaza exterior o alguna circunstancia que pudiera alterar la paz, cada país tendría libertad de decidir si consideraba que existían causas suficientes para llevar a cabo la consulta o no.⁹²⁵

Apelando a la tradición “universalista” de su política exterior, Argentina no quería que ningún acuerdo panamericano sirviera de obstáculo para las buenas relaciones políticas y económicas que sostenía con las potencias europeas, en particular con Alemania. Como expusieron los propios delegados argentinos a Hull, durante una de las reuniones confidenciales de la Conferencia: “nosotros vendemos noventa millones de dólares anuales a los alemanes; cuando se encuentre un mercado de sustitución, hablaremos”⁹²⁶. Si bien se trató de un reproche por la imposibilidad de lograr un tratado comercial con EE UU, también reflejaba, como advirtió Castillo Nájera, el objetivo de Argentina “por abogar porque no se hiciera la más mínima alusión que pudiera hacer sospechar siquiera, que se reprochaban los procedimientos de Hitler”.⁹²⁷

Para México, el antagonismo argentino significó una oportunidad, así como la creciente agresividad de Alemania. En una carta personal que envió a Roosevelt a finales de septiembre, Cárdenas propuso que los países americanos acordaran la imposición de un boicot económico a las naciones que agredieran a otras, en una clara referencia a la presión que ejercían los nazis sobre Checoslovaquia. La iniciativa era acorde con la política exterior mexicana, tal como se

⁹²⁴ Como cabeza de la delegación fue nombrado Jorge Matte Gomaz, que había sido precandidato de la derecha a la presidencia. El relevo en el gobierno de Chile se verificó dos días antes de que concluyeran las labores de la Conferencia de Lima. MOULIAN y TORRES, *Discusiones entre honorables*, pp. 80-99.

⁹²⁵ MORGENFELD, *Vecinos en conflicto*, pp. 254-257.

⁹²⁶ AHSRE, LE 298 I, “Castillo Nájera. Informe Confidencial”, f. 332.

⁹²⁷ Castillo dio cuenta del respaldo firme de los uruguayos a las posiciones argentinas y de la sorpresa de Hull, que aunque sabía de las simpatías hacia Hitler, no esperaba que fueran tan explícitas. AHSRE, LE 298 I, Castillo Nájera. Informe Confidencial, ff. 332-333.

manifestó en los casos de Etiopía y de España, pero también embonaba plenamente con la estrategia desplegada para tratar de amortiguar las tensiones con EE UU. Aunque el ofrecimiento no fue aceptado por Roosevelt, que deseaba sortear la confrontación directa con Hitler y sus aliados, permitió reiterar el compromiso de México con el sistema hemisférico y su disposición, por lo menos de discutir, la ampliación de los acuerdos de Buenos Aires.⁹²⁸

Ahora bien, si por un lado el régimen cardenista mostraba un rostro amable, dispuesto a fortalecer la solidaridad interamericana, por el otro, enseñaba los dientes. Un ejemplo ocurrido esa misma semana es ilustrativo. Dos días antes de que Cárdenas remitiera la misiva a Roosevelt, *Excelsior* publicó una nota en la que se retomaba la posibilidad de que, de no llegarse a un arreglo previo, las controversias entre México y EE UU fueran abordadas en la Conferencia de Lima, esto de acuerdo a “fuentes diplomáticas” mexicanas.⁹²⁹ Si bien esa hipótesis había sido promovida con anterioridad dentro de la campaña de propaganda, el artículo da cuenta de la intensificación de la presión mexicana sobre los estadounidenses, valiéndose del contexto internacional. El amago de ventilar las problemáticas de la relación bilateral en la reunión hemisférica fue tomado con seriedad por la prensa y el gobierno norteamericano.⁹³⁰

Pese a las divergencias internas que se manifestaron a lo largo del año sobre cómo abordar la problemática mexicana, la administración Roosevelt llegó al consenso de que era necesario buscar un acuerdo. El riesgo de abrir un nuevo frente de batalla en la capital peruana, además del de Argentina, era demasiado alto como para no hacerlo. Como reconoció Hull en sus memorias: “nothing could have been more unhappy for the forthcoming Lima Conference than an acrimonious diplomatic battle between our southern neighbor and ourselves”.⁹³¹ Como señalamos antes, hubo otros factores que incidieron y tuvieron mayor en el proceso negociador —entre ellos que México vendiera petróleo a Alemania—, pero lo cierto es que la cercanía de la reunión hemisférica fue un acelerador.

Desde finales de octubre y hasta el arranque de la Conferencia, la Ciudad de México, Washington D.C y el propio vapor *Santa Clara*, que trasladó a los presidentes de las dos

⁹²⁸ La propuesta de Cárdenas de promover un boicot a Alemania, se presentó al mismo tiempo que el Departamento de Estado aumentaba la presión respecto a las compensaciones agrarias.

⁹²⁹ NARA, RIAM, 812.52/3345 De Daniels, embajador en México, al Secretario de Estado. México D.F., 27 de septiembre de 1938 y “Se tratara el caso de México”, *Excelsior*, México D.F., 26 de septiembre de 1938.

⁹³⁰ Por ejemplo, a un mes de la inauguración de la Conferencia, el influyente *New York Times* insistía sobre los riesgos de un enfrenamiento entre las delegaciones de las dos naciones norteamericanas “Mexico to Press 2 Policies at Lima”, *New York Times*, Nueva York, 4 de noviembre de 1938.

⁹³¹ HULL, *The memoirs*, p. 610.

delegaciones, Hull y Castillo Nájera, desde Nueva York hasta El Callao, fueron los escenarios en los que se desarrollaron las negociaciones. Para agilizarlas, fue necesario recalcar la separación en los mecanismos para resolver las dos fuentes de conflicto: la expropiación de hidrocarburos y la cuestión agraria. El primero se había venido relegando, en tanto las petroleras seguían una estrategia propia, autónoma al Departamento de Estado, por lo que se priorizó la definición de una ruta que permitiera dar salida al segundo.⁹³²

Para el gobierno norteamericano resultaba indispensable encontrar un arreglo aceptable al problema agrario. Si bien, entre los afectados por las expropiaciones había empresas latifundistas, como la Richardson en el Valle del Yaqui, ante la opinión pública se vendió la idea de que los perjudicados eran exclusivamente pequeños granjeros, que con los ahorros de su vida habían comprado tierras en México y ahora estaban prácticamente en la calle. La solución fue el establecimiento, en noviembre de 1938, de una Comisión de Reclamaciones Agrarias, que tendría por finalidad estudiar cada uno de los casos y fijar el plazo para la indemnización. Para México era una salida aceptable en dos sentidos: a) permitía disgregar definitivamente el tema del problema petrolero y, por tanto, disminuir considerablemente las tensiones con EE UU y b) el mecanismo no requería el pago inmediato de las compensaciones, sino que lo dilataba.

Los detalles del arreglo se afinaron mientras las delegaciones viajaban hacia Lima, pero el propio Cárdenas confirmó al embajador Daniels, a comienzos de diciembre, que había instruido a la representación mexicana para que desplegara una actitud de cooperación. Entre los delegados se encontraban varios de los hombres con un rol protagónico en las negociaciones bilaterales. Encabezaba el equipo Castillo Nájera, cuyo nombre incluso sonaba como posible candidato a la presidencia de la República.⁹³³ Como plenipotenciarios fueron nombrados Manuel J. Sierra, Raúl Castellano, Moisés Sáenz y Luis Chávez Orozco. En el equipo de asesores destacaban Roberto Córdoba, consejero jurídico de la embajada en Washington; Benjamín Tobón; Esperanza Balmaceda y el economista Antonio Espinoza de los

⁹³² NA, RG 43, Entry 258, Caja 1, "Mexico Denies to amplify the Calvo Doctrine", Washington, 27 de octubre de 1938 y "The Agrarian Phase of the Mexican Revolution". Washington, 4 de noviembre de 1938.

⁹³³ En noviembre sonaban como precandidatos a la presidencia -en los corrillos de la Cámara de Diputados y el Senado- Ávila Camacho, Rafael Sánchez Tapia, Francisco J. Múgica y Castillo Nájera. Cárdenas habló con los tres primeros sobre la conveniencia de que se separaran del gabinete. CARDENAS, *Apuntes I*, p. 401.

Monteros. Desde México el seguimiento directo de las actividades de la representación corrió a cargo de otro de los hombres clave de Cárdenas, el subsecretario Ramón Beteta.⁹³⁴

La delegación no podía retirar las iniciativas que habían generado la controversia sobre un posible enfrentamiento con EE UU, pero buscó los medios para evitar la discusión abierta de las mismas, particularmente la del proyecto de *Convención sobre los efectos de la renuncia de los nacionales de un estado a la protección diplomática de sus gobiernos*. Con esa convicción llegó a Perú. Se siguió la ruta de Conferencias anteriores para temas espinosos: mantener un perfil bajo, sin hacer cabildeo alguno, con el objetivo de dar a entender que México se inclinaba por posponer el debate hasta el siguiente encuentro panamericano, bajo el argumento de que era necesario que una comisión de expertos estudiara los proyectos. En los informes no queda duda que esta determinación se tomó en común acuerdo con los representantes norteamericanos en Lima, para “evitar cualquier peligro de un distanciamiento o rompimiento de la armonía que deseábamos que prevaleciera entre las respectivas actuaciones de nuestras delegaciones”.⁹³⁵

Para los mexicanos, la evasión de la discusión fue positiva, de hecho se trató de una salida digna. El sondeo realizado entre las cancillerías latinoamericanas arrojó que el apoyo a los proyectos no sería suficiente. Por una parte, Argentina, que podía parecer sobre el papel una aliada natural, expresó a los delegados cardenistas que se veía impedida a brindar su apoyo; de respaldar las iniciativas mexicanas no podría auxiliar las reclamaciones de sus propios ciudadanos en el extranjero, “en vista de los cuantiosos intereses argentinos petroleros existentes en la región del Chaco”.⁹³⁶ Por la otra, aunque la mayor parte de las naciones reconocía en sus legislaciones la Doctrina Calvo, no coincidían con la extensión que le quería dar. Como advirtieron los delegados mexicanos en sus reportes, prevalecía

....una tendencia favorable a la tesis de que la Clausula Calvo sólo obliga al extranjero que la suscribe a agotar los recursos nacionales, pero no excluye, por completo, la protección diplomática de su país y, por tanto, no hace exclusiva la jurisdicción de los tribunales locales, que es lo que constituye la finalidad verdadera de la ponencia de México. Se corría pues, el peligro de que en lugar de obtener éxito, el resultado del trabajo de la Conferencia nos fuera adverso.⁹³⁷

⁹³⁴El resto de la delegación lo conformaron: Francisco Álvarez Faller, jefe de la sección de asuntos panamericanos, los funcionarios de la embajada en Washington Rafael Fuentes y Eugenio Anzorena, y el secretario particular de Beteta, Rafael Frisi. *Informe de la Delegación de México a la Octava*, pp. 32-33.

⁹³⁵ AHSRE, LE-298 I, Anexo 9. Informe sobre el tema 6, f. 351.

⁹³⁶ AHSRE, LE-298 I, Anexo 9. Informe sobre el tema 6, f. 350.

⁹³⁷ AHSRE, LE-298 I, Anexo 9. Informe sobre el tema 6, f. 350.

El espíritu de cooperación con EE UU se hizo manifiesto al desistir de otro proyecto: el Código de la Paz. Como se recordará, el instrumento se presentó originalmente en 1933 en Montevideo y volvió a la palestra en 1936 en Buenos Aires. Existía un consenso general de que ofrecía uno de los mecanismos más acabados para garantizar la estabilidad en el continente, pero contenía un elemento de polarización, la creación de una Corte Interamericana. Diez países se manifestaron a favor de la misma, pero entre la oposición se contaban EE UU, Argentina y Brasil. Una discusión hubiera consumado bastante tiempo y habría aumentado las tensiones existentes. La delegación mexicana optó por no insistir en el tema y respaldó la decisión de que se pospusiera una vez más el debate. El Código de la Paz se confirmó, así, como un comodín que servía a México como mecanismo de presión, pero del que podía desprenderse sin complicaciones.⁹³⁸

La delegación estadounidense correspondió estos esfuerzos. Encabezada por el secretario de Estado Cordell Hull, incluía en su nómina a personajes que estaban involucrados directamente en la confección de las negociaciones con México, entre ellos, Adolf Berle Jr, subsecretario de Estado y hombre muy cercano a Roosevelt; Green H. Hackworth, consultor jurídico del Departamento de Estado, y Laurence Duggan, jefe de la División de Repúblicas Americanas de esa misma institución. Viajaban además, como parte de la representación oficial, el cura católico John F. O'Hara y los líderes sindicales Dan W. Tracy y Kathryn Lewis; todos partidarios de tener una buena relación con el vecino del sur. En la plantilla de la delegación participó también Alfred M. Landon, ex candidato a la presidencia por el Partido Republicano en las elecciones de 1936. Su inclusión buscaba proyectar que, más allá de las diferencias políticas, prevalecía el interés por la unidad del continente.⁹³⁹ Los estadounidenses respaldaron a México en tres iniciativas, aparentemente menores, pero que para el gobierno cardenista tenían relevancia.

En primer lugar, el proyecto de *Convención relativa a la prohibición de bombardeos aéreos*. Como se expuso en el apartado sobre la Guerra Civil Española, la iniciativa se transformó en una *Declaración de los Derechos Humanos*, a consecuencia de la férrea oposición de Argentina y Uruguay, que deseaban evitar cualquier condena indirecta a Franco y al apoyo aéreo que recibía de Alemania. Sin embargo, hay que recalcar que EE UU auxilió en la medida de lo posible a la

⁹³⁸ Entre los países a favor de la Corte estaban Colombia, Costa Rica, Ecuador, Cuba, El Salvador, Guatemala, Panamá, Nicaragua, Perú y R. Dominicana. La determinación de la delegación mexicana implicó sumarse a los trabajos presentados por EE UU sobre instrumentos para el perfeccionamiento de la paz. AHSRE, LE 298 I, "Castillo Nájera. Informe Confidencial", f. 298. Sobre la Corte Interamericana: AIF, IF/II.4-079-III.

⁹³⁹ HULL, *The Memoirs*, p. 203.

delegación de México. La iniciativa le fue presentada al Departamento de Estado a mediados de julio, pero no recibió atención sino hasta noviembre, precisamente cuando se llevaban a cabo las negociaciones sobre la cuestión agraria. Hull era consciente de la relevancia que tenía para Cárdenas el proyecto, por la promoción que del mismo hizo a nivel interno. Tras consultar con las Secretarías de Guerra y de Marina, sugirió algunos ajustes. Pese a que México fue receptivo, la convención generó la polémica que se describió el anterior capítulo.⁹⁴⁰

En segundo lugar, la iniciativa para convocar un congreso, del que debería nacer el Instituto Interamericano del Indio. El proyecto promovido por Moisés Sáenz se materializó como una propuesta conjunta, presentada por México, EE UU, Bolivia, Ecuador, Colombia, Guatemala y Perú. Para el gobierno cardenista era un plan con el que buscaba fortificar las líneas de acción de su diplomacia cultural sobre el continente, pero resultó interesante también para la administración Roosevelt, que exploraba mecanismos para estrechar sus vínculos con Latinoamérica. Como señala Hull en sus memorias, unos meses antes de la celebración de la Conferencia aprobó la creación de la División de Relaciones Culturales al interior del Departamento de Estado.⁹⁴¹

En tercer lugar, EE UU apoyó las resoluciones impulsadas por la delegación mexicana respecto al tema de *Conservación y Preservación de Regiones Naturales y Lugares Históricos*, consistentes en promover el fortalecimiento y la convergencia de las legislaciones nacionales, así como la elaboración de un estudio comparativo de la situación en los países americanos. El Consejo Directivo de la UP había designado a México para que elaborara una relatoría con propuestas sobre esta temática desde el verano. Aunque el gobierno cardenista insistentemente buscó información en las cancillerías latinoamericanas, la respuesta fue nula. El respaldo estadounidense, que respondía también al cabildeo del *American Committee of International Wild Life Protection*, fue relevante para que la cuestión no fuera relegada completamente.⁹⁴²

La eliminación de los tópicos conflictivos que hubieran propiciado un enfrenamiento directo y la tendencia hacia la cooperación, permitió a las delegaciones de México y EE UU concentrarse de lleno en el asunto central de la Conferencia de Lima: la discusión de los

⁹⁴⁰ La delegación sostuvo ya en Lima una última reunión antes del arranque de la Conferencia. En ella se acordó que debía suprimirse el artículo 3 de la Convención. Aunque no se señala expresamente que fuera a sugerencia norteamericana, existe una coincidencia con los puntos de vista expresados por la Secretaría de Guerra a la de Estado. La inferencia nos parece lógica, toda vez que en esa misma reunión se establecieron los lineamientos para conciliar posturas con la delegación estadounidense. AHSRE, LE 298 I, "Castillo Nájera. Informe Confidencial", ff. 298-299 y FRUS, 1938, vol. 5, pp. 20 y 46-47.

⁹⁴¹ *Informe de la Delegación de México a la Octava* p. 41 y HULL, *The memoirs*, p. 610.

⁹⁴² *Informe de la Delegación de México a la Octava*, pp. 286-318 y FRUS, 1938, vol. 5, pp. 77-78

mecanismos para garantizar la paz y asegurar la solidaridad frente a amenazas externas. A diferencia de lo ocurrido en Buenos Aires, cuando el gobierno de Roosevelt distribuyó con varios meses de antelación los proyectos de convención que buscaba promover, los detalles de las iniciativas que pondría a discusión no se conocieron hasta el cónclave continental.

Si bien, durante buena parte de 1938 la prensa mundial especuló sobre la configuración de un sólido bloque hemisférico de carácter económico-militar, para la Cancillería mexicana se fue volviendo claro que los estadounidenses querían, ante todo, un pacto político, que ampliara lo obtenido en la reunión de 1936. Aunque este pacto daría las bases para una mayor cooperación económica y militar, no creían que demandara compromisos concretos e inmediatos en esos temas. Esta lectura, acertada por cierto, provocó que se desistiera de la última iniciativa mexicana que hubiera podido generar controversia, la creación de una Marina Continental que, de acuerdo a las instrucciones giradas por Cárdenas, estuviera “encargada de la defensa de los intereses de América, frente a los propósitos de dominación comercial o política de otro Continente”.⁹⁴³

México era consciente de la preocupación de EE UU por asegurar las costas americanas, frente a la amenaza que representaban Alemania en el Atlántico y Japón en el Pacífico. Salvo Brasil, Argentina y Chile, ningún otro país latinoamericano contaba con una marina de guerra con capacidad mínima. El objetivo de proponer la creación de una Marina Continental era garantizar condiciones de multilateralidad y evitar que los estadounidenses asumieran por completo el mando de eventuales acciones militares. Era una postura a la que se apegó, de manera personal, el propio Cárdenas mientras estuvo al frente de la Presidencia de la República y al encabezar la Secretaría de la Defensa (1942-1945). La iniciativa fue desechada, tan pronto se desembarcó en El Callao, al comprobarse que no había intención de EE UU por proponer algún plan de defensa específico.⁹⁴⁴

8.4 Lima: los límites de la solidaridad interamericana.

La VIII Conferencia Internacional Americana se celebró en Lima, del 9 al 27 de diciembre de 1938. Asistieron delegaciones de las 21 naciones que integraban la Unión de Repúblicas Americanas, diez de ellas encabezadas por sus ministros de Relaciones Exteriores y cinco más por ex ministros de esa cartera. El régimen de Benítez, poco acostumbrado a los reflectores

⁹⁴³ AHSRE, LE-298 I, “Instrucciones del Presidente de la República”, México, 5 de noviembre de 1938, f. 358.

⁹⁴⁴ En la reunión privada que sostuvo la delegación mexicana al arribar a Lima, se acordó no promover el tema. AHSRE, LE 298 I, Castillo Nájera. Informe Confidencial, ff. 298-299.

internacionales, hizo grandes esfuerzos por agasajar con bailes, banquetes y excursiones a los visitantes, llegando a excesos propios “de las más opulentas monarquías”, según palabras de Castillo Nájera. El gobierno peruano no estuvo solo en el dispendio. Las representaciones de Ecuador, Chile, Argentina, República Dominicana y Bolivia protagonizaron “una competencia de increíbles proporciones”, en las diversas fiestas organizadas en sus embajadas limeñas.⁹⁴⁵

El ambiente festivo, con todo su oropel y superficialidad, fue la fachada rosa de una atmósfera en la que prevalecieron las tensiones. Para nadie era un secreto la presencia de agentes de Italia y Alemania, que seguían los pormenores del encuentro. Asimismo, el enfrentamiento entre Argentina y EE UU se hizo patente desde el primer día. Con el objetivo explícito de evidenciar su poco interés en la Conferencia y de entorpecer las negociaciones, el gobierno de Buenos Aires conformó una delegación de bajo perfil y poco poder de decisión. Salvo el presidente Isidoro Ruíz Moreno, que fungía como consejero del Ministerio de Relaciones Exteriores y había sido delegado en los encuentros panamericanos de 1933 y 1936, el resto de los representantes carecía de experiencia.⁹⁴⁶ No obstante, con el pretexto de inaugurar el nuevo edificio de la embajada, justo cuando se afinaban los últimos detalles para el inicio de los trabajos, arribó el canciller José María Cantilo, a bordo de uno de los mejores navíos de guerra de la marina argentina. Perú lo invitó a la apertura y le asignó un sitio entre los oradores.

La aparición repentina de Cantilo era un efecto teatral de una estrategia calculada. El Departamento de Estado sabía por la cancillería brasileña, encabezada por el antiguo embajador en Washington Osvaldo Aranha, que el argentino pretendía pronunciarse abiertamente en contra de cualquier acuerdo de seguridad colectiva. Que este posicionamiento se hiciera en la misma inauguración, significaba un duro golpe para EE UU, que tendría que seguir el resto del encuentro cuesta arriba. Consciente de ello, Hull intentó negociar previamente con Cantilo, pero no tuvo éxito. En su discurso, el canciller llamó a reivindicar los valores del universalismo y recalcó que la solidaridad entre los países del continente no requería “pactos especiales”.⁹⁴⁷

⁹⁴⁵ Las dos citas textuales y la información proceden de: AHSRE, LE 298 I, Castillo Nájera. Informe Confidencial, ff. 325-326. El cetro al derroche se lo llevó Dominicana, cuyo gobierno títere era controlado desde las sombras por Trujillo. La delegación caribeña, más que por sus dotes políticas, destacó por sus celebraciones nocturnas, sufragadas con cargo al erario de la pequeña isla.

⁹⁴⁶ HULL, *The Memoirs*, p. 604 y MORGENFELD, *Vecinos en Conflicto*, p. 257.

⁹⁴⁷ *Informe de la delegación de México a la Octava*, p. 168.

Después de Cantilo, correspondió el turno a Cordell Hull. En su alocución, el secretario de Estado ponderó dos ideas. En primer lugar, destacó el creciente entendimiento entre las naciones americanas, gracias al desarrollo del derecho internacional y a la existencia histórica de rasgos institucionales en común, emanados de su “vida republicana”. En segundo, la necesidad de consolidar una “estructura perdurable de paz” en el hemisferio. Para ello, dijo, era necesario no solo apuntalar los mecanismos para hacer frente a cualquier amenaza militar externa, sino, también, para resistir ante la seducción de lo que denominó falsas teorías y doctrinas: “...todos sabemos que la fuerza armada no es el único medio de conquistar naciones”.⁹⁴⁸

El discurso de Hull fue, en cierto modo, la exposición de motivos del proyecto que hizo circular de manera confidencial. EE UU buscaba la firma de un protocolo adicional a la *Convención sobre Solidaridad y Cooperación Interamericanas*, suscrita en Buenos Aires. La nueva propuesta establecía que las reuniones de consulta entre los cancilleres americanos se realizaran de manera periódica cada dos años. Asimismo, el sistema se podría activar de manera extraordinaria, a petición de cualquier gobierno

...en el caso de que la paz de las Repúblicas Americanas fuese amenazada por la fuerza o por un amago de fuerza, o por actividades de cualquier clase, dirigidas con el propósito de subvertir las instituciones nacionales, o de *establecer en ellas un sistema de gobierno no americano*.⁹⁴⁹

La iniciativa, tal como estaba redactada en el borrador, prendió las alarmas de varias delegaciones y robó el protagonismo al resto de la agenda. En el caso mexicano fue claro, desde un inicio, que no se podía aceptar el tratado. Como hizo notar en las reuniones privadas Manuel J. Sierra, la propuesta caminaba en sentido contrario al orden jurídico construido desde el encuentro de La Habana en 1928. La vaguedad en la redacción abría la puerta a un permanente amago de intervención en los asuntos internos de un país. Sobre todo la frase “sistema de gobierno no americano” generó preocupación. Al cuestionar a los estadounidenses qué entendían por la misma, los mexicanos constataron que “gobierno no americano” comprendía todo aquello que fuera “...contrario a los principios de la democracia tal como la aceptan los Estados Unidos”.⁹⁵⁰

⁹⁴⁸ *Informe de la delegación de México a la Octava*, p. 177.

⁹⁴⁹ Las cursivas son nuestras. AHSRE, LE-298 I, Castillo Nájera. Informe Confidencial, f. 307.

⁹⁵⁰ AHSRE, LE-298 I, Castillo Nájera. Informe Confidencial, f. 307.

Para México esto resultaba inadmisible. El proyecto iba en contra del derecho de autodeterminación de las naciones, al restringir su libertad de adoptar en el futuro la organización interna que más conviniera a sus intereses. Además, abría la posibilidad para que cualquier país, pero particularmente el vecino del norte, invocara la consulta colectiva, por el simple hecho de que en otro existiera una organización política nacional que "...trabajara bajo un programa de transformación hacia un gobierno que se no se considerase democrático...".⁹⁵¹ Los estadounidenses argumentaban la necesidad de atacar la difusión de doctrinas que atentaban contra las instituciones americanas, como el fascismo y el socialismo, promovidas por gobiernos y/u organizaciones externas; lo cierto es que, al auto-designarse como encarnación del "modelo ideal", EE UU tendría la facultad de determinar qué era democrático y qué no, así como qué representaba una amenaza a la paz.

Pese a situarse ideológicamente en polos opuestos, Argentina y México coincidieron en la necesidad combatir la iniciativa, ya que ponía en riesgo la soberanía de cada nación y era incompatible con el *Protocolo de No Intervención*. La postura fue compartida por buena parte de las delegaciones latinoamericanas, que veían con preocupación un giro radical en la política estadounidense. Apenas un año antes, Sumner Welles, subsecretario de Estado, había pronunciado un discurso en el cual ensalzó la tolerancia a todas las expresiones políticas y que fue bien recibido. La nueva propuesta era inaceptable hasta para Brasil, tradicional aliado de Washington. Como advirtieron en privado los delegados brasileños a sus pares mexicanos, de aprobarse, el tratado implicaría el desmantelamiento de formaciones como el Partido Monárquico, cuya existencia era plenamente legal en el país sudamericano.⁹⁵²

Al evitar la difusión de sus propuestas antes del encuentro en Lima, el Departamento de Estado tenía la esperanza de que, con sin la presión de la opinión pública, pudiera abrirse una negociación estrictamente diplomática, para sacar adelante el tratado. El cálculo fue erróneo. Los delegados norteamericanos se toparon inmediatamente con un rechazo generalizado de sus pares latinoamericanos. Pese las peticiones de la Casa Blanca para que intentara que la iniciativa prosperara, el equipo comandado por Hull optó por seguir la ruta del

⁹⁵¹ AHSRE, LE-298 I, Castillo Nájera. Informe Confidencial, f. 307.

⁹⁵² AHSRE, III-859-VII, De Castillo Nájera a SRE. 13 de julio de 1940. Sobre Welles: FRUS, 1938, v. 5, p. 2.

pragmatismo: apostar por un acuerdo aceptable para la mayoría, que permitiera sortear una confrontación pública.⁹⁵³

Para EE UU era vital, ante todo, demostrar que tenía la capacidad de liderar y mantener unidas a las 21 repúblicas, sin mostrar fragilidad hacia el exterior. De ahí que, como subrayó Castillo Nájera en su informe confidencial, el verdadero centro de batalla no estuvo en las sesiones públicas de la Conferencia, sino en las negociaciones ejecutadas tras bastidores. La película de las reuniones anteriores se repetía. La intensidad fue tal que, en sus memorias escritas en 1948 y después de haber fungido como Secretario de Estado por un periodo de 11 años (1933-44), Hull recordaba los días que vivió en Lima como unos de los más difíciles de su carrera.⁹⁵⁴

El desempeño de la delegación mexicana ofrece una ventana para entender las dinámicas de la negociación. La representación cardenista no se limitó a intentar mediar entre las dos posturas más extremas, la de EE UU y la de Argentina; por el contrario, desarrolló una agenda y estrategia propias, en las que se vinculó con otros actores latinoamericanos. Para México era importante no entrar en una confrontación directa con EE UU, que afectara el equilibrio bilateral recién conseguido, pero lo era más impedir que se sentaran las bases para futuros compromisos hemisféricos, que significaran comprometer la soberanía y quedar en una posición de vulnerabilidad ante el vecino del norte. Las acciones se desplegaron en tres niveles.

En primer lugar, la delegación mexicana buscó un acercamiento con su par argentina. La coincidencia en el rechazo a la iniciativa estadounidense, así como la experiencia previa del entendimiento que se pudo establecer dos años antes en Buenos Aires, eran factores a favor. Aun así, pese a las especulaciones de la prensa internacional, la incompatibilidad en los intereses que cada uno defendía hacía imposible una alianza como tal. A diferencia de Argentina, México no contemplaba el fracaso de la Conferencia como una posibilidad, sino que apostaba por acuerdos continentales que armonizaran con los principios de su política del Buen Amigo.

La lectura del equipo cardenista era que no resultaba conveniente seguir el rumbo de los argentinos, ya que estos actuaban presionados por sus vínculos políticos y económicos con Alemania e Italia, que deseaban que el encuentro panamericano naufragara. Tras la salida de

⁹⁵³ Desde Washington Roosevelt y Welles presionaban a Hull para que la declaración enfatizara el rechazo a formas de gobierno “no americanas”. El secretario de Estado advirtió el riesgo que representaba aferrarse a esa frase concreta, por lo que apostó por una actitud pragmática. FRUS, 1938, v. 5, pp. 81-82.

⁹⁵⁴ HULL, *The Memoirs*, p. 605.

Cantilo de Lima, aunos días después del acto de inauguración, la delegación mexicanista puso en marcha una estrategia doble: por un lado, hizo todo por mantener y fortalecer los canales de comunicación con la representación argentina, por el otro, trató de limitar la influencia de ésta.⁹⁵⁵

De este modo, el segundo nivel de actuación consistió en consolidar un contrapeso colectivo, para distender la polarización a la que forzaban Argentina y EE UU. Para ello, aprovechó las propias condiciones que le brindó la reunión hemisférica. Tan pronto iniciaron los trabajos, los representantes de Colombia, Panamá, Cuba y República Dominicana buscaron un acercamiento con los mexicanos. El propósito era externar su malestar por su exclusión de las reuniones privadas en las que participaban los presidentes de las delegaciones de Argentina, Brasil, EE UU, Chile y Perú, y cuyas decisiones eran respaldadas por Bolivia, Paraguay y Uruguay. México también era parte de las sesiones secretas, pero era evidente que no tenía las mismas ataduras de los sudamericanos. De ahí que surgiera la iniciativa de formar el llamado *Bloque del Caribe*, al que se invitó a Ecuador, Venezuela, Haití y a las cinco naciones centroamericanas restantes, con el objeto “...de desarrollar una acción conjunta en el sentido que más conviniera a los intereses de las pequeñas naciones”⁹⁵⁶. Aunque el nivel de compromiso de cada una de ellas varió, se pudo agrupar un colectivo de 13 delegaciones.

Tabla 4.4 Bloque del Caribe		
Nivel de compromiso alto	Nivel de compromiso mediano	Nivel compromiso bajo
México	Venezuela	Guatemala
Colombia	Ecuador	Honduras
Panamá	Costa Rica	El Salvador
Cuba	Haití	
República Dominicana	Nicaragua	

Fuente: Elaboración propia, a partir de AHSRE, LE 298 I, Castillo Nájera. Informe Confidencial, ff.303-311 y NARA, RC 43, Entry 258, Caja 2, Berle Jr. Negotiations. “Compromiso Alto”: delegaciones que asumieron el liderazgo colectivo. “Compromiso Medio”: sin tener un rol tan protagónico aprovecharon el *Bloque* para obtener posiciones como presidencias y vicepresidencias en las comisiones. “Compromiso Bajo”, se les reconoce como parte del grupo, pero no desempeñaron algún rol destacado.

Las circunstancias para que el *Bloque* se consolidara eran similares a las que permitieron esfuerzos de ese tipo en conferencias anteriores. Por una parte, el deseo de generar un

⁹⁵⁵ AHSRE, LE 298 I, Castillo Nájera. Informe Confidencial, f.303 y NA, RC 43, Entry 258, caja 2, Berle Jr, “Negotiations on the Declaration”, 2 de enero de 1939.

⁹⁵⁶ AHSRE, LE 298 I, “Castillo Nájera. Informe Confidencial”, f.303.

contrapeso latinoamericano frente a los países del Cono Sur. Por la otra, la coincidencia en la necesidad de avanzar en la “democratización” del sistema interamericano, una vieja reivindicación con renovada vigencia frente al contexto internacional. No es extraño que entre los promotores se encontraran dos veteranos de estas discusiones: el panameño Narciso Garay, quien participó en los esfuerzos por transformar la estructura de UP en la Conferencia de Santiago 1923, y el colombiano Roberto Urdaneta Arbeláez, ex ministro de Relaciones y participe de los debates por construir un orden jurídico hemisférico en la polémica Conferencia de La Habana 1928.

Que se desechara la iniciativa de Liga de Naciones Americanas, sin permitir su discusión, fue un aliciente para la cohesión del colectivo. El proyecto fue diseñado por las delegaciones de Colombia y República Dominicana, y oficialmente fueron ellas mismas quienes se pronunciaron por posponer la discusión y trasladar, otra vez, el proyecto para su estudio a la UP. En realidad fue la férrea presión ejercida por EE UU desde meses antes y la oposición abierta de Argentina, Brasil y Chile, lo que orilló a que se hiciera el retiro forzoso. De acuerdo a Castillo Nájera, particularmente para los colombianos se trató de una afrenta que no dejaban pasar por alto.⁹⁵⁷

El proyecto de Liga había generado simpatía precisamente en Centroamérica y el Caribe; no resulta sorprendente, entonces, que el malestar se extendiera entre las naciones de la región. Seis de los países que se integraron al *Bloque* habían abandonado ya la SDN -Venezuela, Nicaragua, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras- y varios de ellos habían comprometido su apoyo a Bogotá y Ciudad Trujillo en los meses previos.⁹⁵⁸ Para los gobiernos de la zona era obvio que la polarización en el orden geopolítico global tendría como consecuencia que EE UU buscara incrementar su influencia regional. Era indispensable generar instrumentos que garantizaran los avances obtenidos en materia de derecho interamericano y contener al gigante del norte, si éste decidiera abandonar su política de Buena Vecindad. Pese a las diferencias entre ellos, coincidían en que, para tener un rol activo en la reconfiguración del sistema hemisférico, debían colaborar.

⁹⁵⁷ Desde mediados de año el Departamento de Estado ejerció presión sobre Colombia y República Dominicana para que desistieran del proyecto. El ABC también hizo patentes sus reservas. De acuerdo a Morgenfeld, la Casa Blanca y la Casa Rosada sostuvieron reuniones confidenciales en las que coincidieron en el rechazo a la Liga. La presión provocó que, en la propia inauguración, Dominicana adelantara que se retiraría la iniciativa. Aunque ésta se presentó en la Primera Comisión, fue una formalidad: la sentencia de muerte era irrevocable. AHSRE, LE 298 I, Castillo Nájera. Informe Confidencial, f. 301; FRUS, 1938, v.5, pp. 12-20 y 27-29; MORGENFELD, *Vecinos*, p. 263, e *Informe de la delegación de México a la Octava*, pp. 28-29.

⁹⁵⁸ NARA, RC 43, Entry 258. caja 1, “Strictly Confidential”.

La flexibilidad de México respecto al proyecto de Liga de Naciones Americanas fue una carta favorable para fortalecer su posición dentro del colectivo. En sus instrucciones Cárdenas había señalado que, aunque una Liga continental era contraria a los principios de universalidad que defendía su gobierno “...e inconveniente por razones políticas”, la delegación debía apoyar la iniciativa colombo-dominicana, si ésta obtenía un respaldo mayoritario.⁹⁵⁹ Este pragmatismo dotó de márgenes de maniobra al equipo cardenista, pero lo cierto es que México compartía, de fondo, el mismo interés que impulsaba el acercamiento entre los países del *Bloque*: asegurar los avances en la consolidación del orden jurídico interamericano y evitar que las decisiones que tendrían consecuencias para el continente dependieran exclusivamente del proceso de negociación entre EE UU y Argentina, ésta última bajo el influjo de las potencias europeas.

Una de las primeras acciones conjuntas del *Bloque del Caribe* fue ganar posiciones en las siete comisiones en las que se organizó la Conferencia. Detrás de estos movimientos estuvo directamente la mano de Castillo Nájera quien, como señaló el subsecretario de Estado Berle en sus informes, hizo patente su experiencia en la diplomacia multilateral.⁹⁶⁰ Los países del *Bloque* obtuvieron cuatro presidencias y cinco vicepresidencias. Así se fortalecía la unidad, al hacer evidente que la movilización conjunta daba resultados concretos y se satisfacían algunas vanidades, como reconoció Castillo. Además, se neutralizaba a Argentina: pese a la molestia de su delegación, no obtuvo ninguna posición, tal como le ocurrió a Chile, que le era cercano. De entre las representaciones identificadas con los argentinos, Bolivia y Paraguay recibieron la presidencia de dos de las comisiones con menos peso, y Uruguay una vicepresidencia.

El *Bloque* propuso a Castillo Nájera para presidir la Comisión de la Organización de la Paz, pero el mexicano los convenció de apoyar al brasileño Mello Franco, quien había manifestado su interés en esa posición. Era una forma de tender la mano al tradicional aliado de EE UU. Como vicepresidente de esa comisión, en la que se debían discutir los tópicos concernientes al proyecto norteamericano, fue nombrado un miembro destacado del grupo caribeño: el panameño Garay.⁹⁶¹

A partir del peso del *Bloque del Caribe*, México desarrolló el tercer nivel de su actuación, con un objetivo específico: incidir en la definición de los acuerdos a los que se llegaron en

⁹⁵⁹ AHSRE, LE 298 I, “Instrucciones del Presidente de la República”, México, 5 de noviembre de 1938, f.359.

⁹⁶⁰ El liderazgo después sería compartido con Colombia y Cuba. NA, RC 43, Entry 258, caja 2, Berle Jr. “Negotiations on the Declaration”, 2 de enero de 1939.

⁹⁶¹ AHSRE, LE 298 I, “Castillo Nájera. Informe Confidencial”, f.301.

Lima. Mientras estadounidenses y argentinos negociaban con la intermediación de Brasil y Chile, los caribeños optaron por trazar su propia ruta. Tras las primeras reuniones, se acordó definir una posición común frente al tema más candente de la Conferencia, la iniciativa estadounidense de seguridad colectiva. El *Bloque* determinó asumir la postura de la delegación mexicana: el sistema de consultas establecido en Buenos Aires era suficiente para garantizar la paz, por lo que un nuevo pacto era completamente innecesario. Sin embargo, el grupo estaba dispuesto a suscribir una Declaración de Solidaridad, siempre y cuando se tomara en cuenta su punto de vista.

Tabla 4.5 Comisiones de la VIII Conferencia Internacional Americana	
Primera. Organización de la Paz	Presidente: Mello Franco (Brasil) Vicepresidente: Narciso Garay (Panamá)
Segunda. Derecho Internacional	Presidente: Roberto Urdaneta Arbeláez (Colombia) Vicepresidente: José Pedro Varela (Uruguay)
Tercera. Problemas Económicos	Presidente: Diógenes Escalante (Venezuela) Vicepresidente: Tobías Zúñiga (Costa Rica)
Cuarta. Derechos civiles y políticos de la mujer	Presidente: Juan J. Remos (Cuba) Vicepresidente: Elise F. Musser (EU)
Quinta. Cooperación Intelectual y Desarme Moral.	Presidente: Julio Tobar Donoso (Ecuador) Vicepresidente: Dantés Bellegarde (Haití)
Sexta. Unión Panamericana y Conferencias Internacionales	Presidente: Eduardo Díez de Medina (Bolivia) Vicepresidente: Manuel Cordero Reyes (Nicaragua)
Séptima. Informes	Presidente: Justo Pastor Benítez (Paraguay) Vicepresidente: Manuel J. Sierra (México)

Gracias al entendimiento construido en las semanas previas, los mexicanos Castillo Nájera y Sierra se convirtieron en interlocutores directos con Hull y el subsecretario Berle, ante quienes expusieron la posición del *Bloque*. El descarte de la firma del tratado de seguridad colectiva era una situación que ya había asimilado la delegación norteamericana, así como la alternativa de la declaración no vinculante, por lo que mostró disposición a un diálogo constructivo. Si bien, EE UU mantuvo canales de comunicación con algunas de las delegaciones, como Guatemala y Cuba, no realizó acción alguna que afectara el equilibrio del grupo. Los estadounidenses

comprendieron que, en tanto se mantuvieran unidos y con disposición a llegar a acuerdos, los caribeños ofrecían la posibilidad de darle la vuelta a la cerrazón argentina.

El *Bloque del Caribe* nombró una comisión integrada por juristas de los tres países que asumieron el liderazgo interno desde el inicio: el colombiano Roberto Urdaneta, el mexicano Manuel J. Sierra y el cubano Pedro Martínez Fraga. Su misión, redactar una propuesta de Declaración de Solidaridad que contuviera de manera sintética la posición del grupo. Los abogados recalcaron, en primer lugar, el creciente entendimiento entre las naciones americanas. En segundo, ponderaron tres principios angulares de la solidaridad interamericana: la igualdad en la soberanía de los Estados; el rechazo absoluto a cualquier tipo de intervención de un país en los asuntos internos o externos de otro, y el respeto “...de la libertad individual sin prejuicios religiosos o raciales”.⁹⁶² En tercero, el compromiso irrestricto con las convenciones suscritas en Buenos Aires; que frente a una amenaza externa o interna se activara el sistema de consultas.

El grupo caribeño hacía manifiesto, de esa manera, su repudio a que EE UU legitimara un tutelaje sobre el sistema hemisférico, excusado en el convulso contexto global. Aunque se reconocía la “unidad espiritual” entre los países del continente, “debido a la similitud de sus instituciones democráticas”, no aceptaban que existiera un modelo único e ideal de gobierno para América, como demandó originalmente la iniciativa estadounidense. Al reivindicar los acuerdos de Buenos Aires, se definió claramente la posición del *Bloque*: ante cualquier circunstancia que pusiera en peligro la paz, debían seguirse mecanismos multilaterales de respuesta. Además, reconocer como principio de la solidaridad interamericana el respeto a la libertad individual sin prejuicios religiosos o raciales, tuvo por fin condenar indirectamente las persecuciones de los nazis contra minorías como la judía; este punto se incluyó a iniciativa de Cuba.⁹⁶³

La Conferencia se convirtió en un complejo juego a tres bandas entre Argentina y sus aliados –Uruguay, Chile y Paraguay–; EE UU y los suyos –Brasil y Perú–, y el *Bloque Caribeño*.⁹⁶⁴ La disposición de los dos últimos grupos por llegar a un acuerdo conciliatorio fue destrabando las negociaciones y aislando progresivamente a los argentinos. Mientras que la mayoría estaba a favor de una declaración, estos últimos se resistían a firmar cualquier documento, por mínimos

⁹⁶² NARA, Entry 258, caja 2, “Declaración de Principios de Solidaridad Americana” (Anexo 9. Propuesta de México, Colombia y Cuba).

⁹⁶³ NARA, Entry 258, caja 2, “Declaración de Principios de Solidaridad Americana” (Anexo 9. Propuesta de México, Colombia y Cuba). Castillo especula en su informe que los cubanos actuaron bajo el influjo de EE UU.

⁹⁶⁴ El único país del que no tenemos constancia clara de su posición es Bolivia.

que fueran los compromisos solicitados. Para que cedieran no bastó con la presión del resto de las delegaciones, sino que incluso tuvieron que intervenir los presidentes Getulio Vargas de Brasil y Roberto Marcelino de Argentina. En la víspera de la clausura de la Conferencia, tras dos semanas intensas de negociación, se presentó finalmente la *Declaración de Lima*, suscrita por los 21 miembros de la Unión de Repúblicas Americanas.

El documento fue resultado de un proceso en el que todas las partes debieron ceder posiciones. EE UU desistió del proyecto de tratado, con el que pretendía institucionalizar el mecanismo de consultas y establecer su sistema de gobierno como el modelo al que debían plegarse el resto de naciones del continente. Argentina, que hizo esfuerzos enormes por no firmar papel alguno, tuvo que adherirse a la *Declaración* frente al riesgo de quedar completamente sola. En el caso del *Bloque del Caribe*, el documento final recogió el sentido de su posicionamiento, pero omitió la referencia del respeto de la libertad individual sin prejuicios religiosos o raciales. La razón fue la oposición de las delegaciones sudamericanas. Por un lado, Argentina evitó cualquier referencia que pudiera interpretarse como condena a Alemania; Por el otro, Brasil combatió la propuesta, ya que consideró que “...entrañaba un fondo político ajeno a la Conferencia, y que su fin era el de señala a determinados países”.⁹⁶⁵

La supresión de este punto refleja el tenso proceso de negociación para llegar a un consenso. Aunque la delegación cubana, impulsora del tópico, aceptó que se sacara el tema de la declaración final, logró como compensación que se aprobara una pequeña resolución, en la que los países americanos condenaban las persecuciones por motivos religiosos y raciales. Brasil, a su vez, obtuvo otra pequeña resolución en la que se establecía “...que el sistema de protección de minorías étnicas, lingüísticas o religiosas no pueden tener aplicación ninguna en América, donde no existen las condiciones que caracterizan a las agrupaciones humanas a las cuales se confiere aquella denominación”.⁹⁶⁶ Fue tal el apremio por alcanzar un acuerdo colectivo en torno a la declaratoria final, que el resto de las delegaciones dejó pasar contradicciones de este tipo.⁹⁶⁷

En la *Declaración de Lima* se reafirmó el compromiso de hacer patente la solidaridad continental frente a cualquier amenaza externa, así como la vigencia del sistema de consultas, aunque sin fijar plazos específicos para las reuniones de cancilleres. Más allá de su escaso alcance jurídico, la importancia del documento radicó en su peso político. Como había

⁹⁶⁵ AHSRE, LE 298 I, Castillo Nájera. Informe Confidencial, f. 316.

⁹⁶⁶ http://biblio2.colmex.mx/coinam/coinam_1_suplemento_1938_1942/base2.htm, p. 44.

⁹⁶⁷ La intervención de México y Chile permitió resolver el diferendo. AHSRE, LE 298 I, f. 316.

advertido una editorial de *Excelsior*, replicada por el *New York Times*, que las 21 repúblicas americanas pudieran coincidir de manera unánime en que la agresión a una de ellas ameritaba una respuesta colectiva, enviaba un mensaje importante al exterior.⁹⁶⁸ La prensa fascista criticó que no fuera un tratado, sino una declaración no vinculante, pero lo cierto es que evitaba el proceso legislativo de ratificación. En este sentido, tenía un impacto a corto plazo. Finalmente, como respaldo jurídico se tenían los convenios suscritos dos años antes en Buenos Aires.

Al manifiesto de solidaridad le acompañó una *Declaración de Principios Americanos*, también firmada de forma unánime el mismo día. En ella se reiteraba el compromiso de las repúblicas del continente a repeler la intervención de un Estado en los asuntos internos o externos de otro; de rechazar el empleo de la fuerza como instrumento político; de resolver todas las diferencias internacionales por medios pacíficos, y de respetar las normas del Derecho Internacional Americano. La aprobación de este segundo documento fue un factor clave para que viera la luz la *Declaración de Lima*. Como celebró en sus editoriales la prensa mexicana, no solo se ponía un dique a las potencias totalitarias y al propio EE UU, sino que se repudiaba de forma absoluta cualquier forma de imperialismo.

Aunque la Conferencia no aprobó ningún tratado ni ninguna convención, algo que no ocurría desde la reunión de Washington en 1890, México pudo sacar varias de las iniciativas que había trabajado de manera previa. Entre ellas, las resoluciones correspondientes a los derechos de la mujer y de los trabajadores promovidas por Esperanza Balmaceda y Benjamín Tobón. Así como la convocatoria del Congreso Indigenista, del que debería nacer un Instituto Interamericano en la materia. En el preámbulo de la guerra, México se podía dar por satisfecho: el orden jurídico interamericano le había auxiliado a amortiguar la crisis con EE UU por las políticas sociales del Cardenismo y además le brindaba garantías mínimas a un multilateralismo continental, a meses de que estallara la II Guerra Mundial. Las circunstancias jugaron a favor.

8.5. De Panamá a Río de Janeiro: el epílogo cardenista en el sistema interamericano.

El primer día de septiembre de 1939, la Alemania Nazi invadió Polonia, lo que provocó una declaración bélica de Gran Bretaña y Francia en su contra. El acto, que se convirtió en el detonante de la II Guerra Mundial, generó una reacción inmediata al otro lado del Atlántico. A propuesta de México, Panamá convocó ese mismo mes a una reunión de los ministros de

⁹⁶⁸ “Paper Calls Lima Cooperation a Lesson for Europe”, *The New York Times*, 19 de diciembre de 1938, p.2.

relaciones exteriores de las 21 repúblicas americanas.⁹⁶⁹ Se activó así, el sistema hemisférico de consultas establecido en Buenos Aires 1936. En julio de 1940 se realizó un segundo encuentro de cancilleres en La Habana; el último antes de que EEUU se convirtiera en el primer país del continente en sumarse al conflicto global, tras el ataque a Pearl Harbor a finales de 1941. A consecuencia de este suceso, se celebró una tercera reunión en Río de Janeiro en enero de 1942.

La historiografía coincide en que el estallido de la guerra significó un punto de inflexión para las relaciones internacionales de México.⁹⁷⁰ Los encuentros interamericanos de cancilleres ofrecen claves para entender la transición. En este breve apartado presentamos, de manera esquemática, los objetivos centrales de la diplomacia mexicana en la encrucijada bélica. Por un lado, los esfuerzos para garantizar los avances logrados en el multilateralismo panamericano y la construcción de un orden jurídico. Por el otro, el interés por resolver con EEUU los temas conflictivos heredados desde la Revolución y dar comienzo a una nueva etapa de la relación bilateral. México vivía desde comienzos de la década de 1930 una creciente industrialización.⁹⁷¹ La Guerra fue una ventana de oportunidad para buscar consolidar este proceso de la economía mexicana; así se reflejó en el escenario interamericano.

En la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de Panamá 1939, la delegación mexicana fue encabezada por Eduardo Hay, mientras que en La Habana 1940 el jefe de la misión fue Eduardo Suárez, secretario de Hacienda.⁹⁷² Ambos formaban parte del círculo que definió la política exterior desde la década de 1920. Esa circunstancia, la cercanía entre los dos eventos –separados por un periodo de 10 meses– y el apoyo brindado desde Washington por Castillo Nájera, fueron determinantes para que las posiciones asumidas en Panamá y en La Habana fueran consecuentes y complementarias. Pese a los cambios en el contexto internacional –la rápida expansión de los escenarios bélicos–, se puede hablar de una sola estrategia.

⁹⁶⁹“Primera Reunión de Consulta”, p. 103, nota 1 en www.biblio2.colmex.mx. Cfr. MORGENFELD, *Vecinos en conflicto*, pp. 283-284.

⁹⁷⁰ KNIGHT, *US-Mexican relations 1910-1940*; PALACIOS-COVARRUBIAS, *América del Sur*, pp. 311-314; RIGUZZI-DE LOS RÍOS, *¿Destino no manifesto?*, pp. 294-299.

⁹⁷¹ En diversos trabajos, Enrique Cárdenas ha demostrado que a partir de 1932 México experimentó una rápida recuperación económica, que entre sus consecuencias benefició el crecimiento del sector industrial. Para una síntesis puntual: CÁRDENAS, “La economía mexicana en el dilatado siglo XX”, pp. 242-249.

⁹⁷² La delegación en Panamá estuvo complementada por Anselmo Mena, Alfonso Rosenzweig Díaz y Antonio Espinoza de los Monteros. En La Habana repitieron Mena y Espinoza; se sumaron José Rubén Romero, Manuel J. Sierra, Luciano Wiechers y Luis Rivas López.

Para Cárdenas y sus hombres era indiscutible que, frente al coyuntura, la cooperación continental, y en particular con EEUU, era inevitable. De ahí que los esfuerzos se enfocaran en asegurar que el país no quedara subordinado al gigante del norte, pero también en aprovechar las oportunidades que se presentasen. Como abiertamente expresó el propio presidente en una de sus instrucciones: “la Delegación deberá encauzar en tal forma su conducta que, primero, no se anticipe a los deseos de los Estados Unidos; segundo, sólo conceda las cosas que no hieran el sentimiento nacional y tercero, obtenga, a cambio de lo queda, prestaciones concomitantes”.⁹⁷³

En el plano político, las acciones mexicanas se concentraron en evitar que los compromisos a los que se llegaron implicaran firmar una carta en blanco. En Panamá, aunque todos los Estados americanos reiteraron la solidaridad entre ellos y declararon su neutralidad frente al conflicto bélico, se dispuso que cada país determinara las reglas que normarían su neutralidad. Los puntos de acuerdo colectivo fueron muy concretos: establecer una zona de seguridad de 300 millas náuticas alrededor del continente y convocar una comisión de expertos que elaboraran iniciativas sobre neutralidad, para ser discutidas en el siguiente encuentro.

México promovió abiertamente estos primeros convenios, en tanto ofrecían un entendimiento mínimo, sin sacrificios, y reconocían la supremacía de las leyes nacionales.⁹⁷⁴ Incluso, aunque como advertían los propios funcionarios mexicanos, las exportaciones de petróleo se fueron concentrando en los Aliados, fue importante que no se considerara que su venta a Alemania pudiera significar contrabando; el desenlace de la guerra era aún incierto y era preferible no cerrar puertas antes de tiempo, dada la importancia que tuvo el mercado alemán como alternativa al bloqueo de las petroleras tras las expropiación.⁹⁷⁵ Para el gobierno norteamericano, atado por la legislación neutralista interna, también fueron aceptables los

⁹⁷³ AHSRE, III-859-VII, “Instrucciones que deben normar la actitud de la Delegación Mexicana a la Reunión Consultiva de Ministros de Relaciones que se reunirá próximamente en La Habana”.

⁹⁷⁴ La neutralidad mexicana se fijó en cuatro puntos: a) no serán admitidos submarinos de potencias beligerantes equipados para uso de guerra; b) no será admitido ningún barco destinado o armado para guerra de corso; c) no serán admitidos aeroplanos militares de un país beligerante, y d) no se permitirá que los aviones en barcos beligerantes se separen de los mismos mientras estén en puertos o aguas mexicanas. AHSRE, III-859-VII, De Cárdenas a la Cámara de Diputados. México, 18 de septiembre de 1939.

⁹⁷⁵ AHSRE, III-859-VII, Memorandum para Eduardo Suárez, representante de México en la Segunda Reunión de Consulta de los Estados Americanos sobre Comité Interamericano de Neutralidad por Dr. Roberto Córdova, consejero de la Embajada de México en DC. Washington, 20 de julio de 1940. México argumentó en Panamá que el petróleo no era material de guerra. MORGENFELD, *Vecinos en conflicto*, p. 289. Sobre el comercio de petróleo mexicano a Alemania: AVELLA, “El comercio de compensación”, p. 85-88.

resultados de Panamá; garantizaban canales para ampliar a futuro la cooperación panamericana. La satisfacción fue compartida incluso por Argentina, que no hizo mayor objeción.⁹⁷⁶

Conforme la guerra se extendía a través del globo, EEUU renovó su interés en fortalecer el sistema hemisférico. Si bien, formalmente era neutral, Roosevelt se inclinaba por los Aliados, encabezados por Gran Bretaña, y por tanto identificaba a Alemania como una amenaza.⁹⁷⁷ Veía con recelo, además, los movimientos de la Unión Soviética, que también permanecía “neutral”, pero invadió Finlandia a finales de 1939, unos meses después de firmar un pacto de no agresión con los nazis.⁹⁷⁸ El rápido avance alemán motivó que se adelantara la II Reunión de Cancilleres, programada para octubre de 1940; el encuentro se celebró en La Habana del 21 al 30 de julio. A diferencia de Panamá, en el que se mantuvo en tensa expectativa, el gobierno nazi lanzó una ofensiva diplomática, exigiendo que en el encuentro panamericano se respetaran los intereses alemanes o, en caso contrario, se consideraría como un “acto inamistoso”.⁹⁷⁹

El nerviosismo del Reich ante la pérdida de influencia en el Latinoamérica era justificado, frente a las crecientes presiones estadounidenses.⁹⁸⁰ El caso mexicano no fue la excepción. México intentaba todavía mantener cierto equilibrio en sus relaciones con Berlín y Washington, pero la balanza se inclinaba ya hacia el segundo. A mediados de mayo fue expulsado el agregado de prensa de la legación alemana, bajo la acusación de involucrarse en la política interna. De acuerdo a Gleizer, se trató de un gesto hacia EEUU por parte del cardenismo, con el fin de “asegurar” el respaldo a la candidatura de Ávila Camacho, que enfrentó en unas reñidas elecciones, celebradas precisamente en julio, al derechista Juan Andreu Almazán.⁹⁸¹ Si bien, los alegatos de fraude por parte de este último no encontraron eco en EEUU, lo cierto es que la disposición mexicana a colaborar tuvo límites y no quedó atada por completo a los deseos de Washington.

⁹⁷⁶ AGN, LZ, Exp. 433, Memoria presentada al C. Presidente de la República Gral. De División Lázaro Cárdenas por el C. Secretario de Relaciones Exteriores, General Eduardo Hay. MORGENFELD, *Vecinos en conflicto*, pp. 284-290; VELAZQUEZ, *La Política Exterior*, pp. 112-114.

⁹⁷⁷ A semanas de que se realizara la reunión, el presidente declararía que “la mejor protección inmediata para Estados Unidos era que Gran Bretaña pudiera defenderse”. PANI, *Historia mínima*, p. 205. Como refrendaría en un discurso radial meses después, EEUU tenía que convertirse en “arsenal de la democracia”.

⁹⁷⁸ La invasión provocó que la URSS fuera expulsada de la SDN, en medio de un debate en el que participaron activamente los latinoamericanos. HERRERA, *México en la Sociedad*, pp. 305-313. (T).

⁹⁷⁹ AHSRE, III-859-1, De Martínez de Alva, ministro en Guatemala, a SRE. Guatemala, 4 de julio de 1940.

⁹⁸⁰ Al momento del estallido de la Guerra, Alemania era un importante socio comercial para las naciones de América Latina. Recibía 10.3 % de las exportaciones latinoamericanas y aportaba 17.1 % de las importaciones. BULMER-THOMAS, *La historia económica*, p. 252.

⁹⁸¹ GLEIZER, “Las relaciones entre México y el Tercer Reich”, p. 252.

Rumbo a La Habana, el Departamento de Estado retomó activamente la iniciativa, frustrada en la Conferencia de Lima, para que las naciones del continente repudiaran cualquier movimiento político que buscara imponer en alguna de ellas un sistema de gobierno “no americano”. La propuesta se cobijó bajo el pretexto de combatir las actividades y la propaganda de agentes nazis y fascistas. México se negó en redondo a apoyar el proyecto, presentado de manera previa al encuentro, siguiendo igual lógica que en Perú: el respeto a la autodeterminación de los pueblos y al *Protocolo de no intervención*.⁹⁸²

La propuesta estadounidense encontró la misma resistencia en la mayoría de las cancillerías latinoamericanas, que rechazaron que el sistema político de EEUU fuera reconocido implícitamente como el modelo ideal al que debía aspirar el resto. Aunque se establecieron algunos criterios para atacar la propaganda fascista, mediante el intercambio de información, México apostó porque sus alcances fueran limitados. Como el propio Cárdenas instruyó: “las informaciones solo deberán proporcionarse cuando las actividades a que se refieran sean inspiradas por el exterior con un fin de conquista armada y pongan realmente en peligro la paz continental o la seguridad de los gobiernos vecinos”.⁹⁸³

El acuerdo más importante de los ministros reunidos en Cuba fue la reafirmación de uno de los compromisos hemisféricos que se había venido discutiendo durante la década de 1930: una agresión de un Estado no americano a uno del continente sería considerada una afrenta en contra de todos, por lo que se comprometían a consultarse para definir medidas a tomar en conjunto, que quedó plasmado en la *Declaración sobre Asistencia Recíproca y Cooperación Defensiva de las Naciones Americanas*. El documento abría la posibilidad de que se establecieran convenios militares entre dos o tres países, pero refrendó el principio de multilateralidad como eje rector frente a la guerra. Es decir, ninguna nación podía asumirse como guardiana del resto ni imponer su criterio unilateralmente.⁹⁸⁴

Este último punto sentó las bases para la cooperación militar. La postura de Cárdenas era de disposición a colaborar con el vecino del norte y con las demás repúblicas americanas, siempre y cuando no implicara la entrada de soldados extranjeros a territorio nacional. El gobierno mexicano era consciente del interés norteamericano por instalar bases en América Latina y dirigir las tareas militares. La presión de Cárdenas lo llevó a encabezar personalmente,

⁹⁸²AHSRE, III-859-VII, De Castillo Nájera a SRE. Washington, 13 de julio de 1940.

⁹⁸³ AHSRE, III-859-VII, “Instrucciones”.

⁹⁸⁴ EEUU no puso objeción, en tanto vio la oportunidad de generar directamente acuerdos bilaterales, que respondieran a las circunstancias de cada país. MORGENFELD; *Vecinos en conflicto* pp. 301.

ya durante la administración de Ávila Camacho, la organización de la defensa del país. México participó en la Junta Interamericana de Defensa, que tenía por finalidad el intercambio de información, pero no permitió la construcción de enclaves extranjeros en Baja California, como era el deseo de los estadounidenses.⁹⁸⁵ El principio de multilateralidad evitó, en la medida de lo posible, que el país quedara subordinado a EEUU.

Los esfuerzos de la diplomacia cardenista por impedir que la guerra fuera aprovechada por EEUU para incrementar su dominio sobre el continente, se manifestaron en otro debate angular en ambas reuniones: el futuro inmediato de las colonias europeas en América, cuyas metrópolis sucumbieran ante Alemania. México presentó en Panamá una iniciativa en la que proponía que, dado el caso, se permitiera a los pobladores de esos espacios decidir libremente su destino: “sería injusto considerar a los súbditos americanos de naciones no-americanas simplemente como mercadería”.⁹⁸⁶ Si bien, el principal objetivo era evitar que los territorios pudieran caer en manos estadounidenses, la propuesta provocó entusiasmo en los movimientos nacionalistas caribeños, que buscaban liberarse del yugo imperial. Así, mientras *The Jamaica Progressive League* recurrió al proyecto mexicano para pedir a las repúblicas americanas el respaldo para obtener su independencia de Gran Bretaña, el *Partido Nacionalista de Puerto Rico* hizo lo propio, pero para liberar a esa nación hispanoamericana de la tutela estadounidense.⁹⁸⁷

La coyuntura provocó que Guatemala y Argentina, que tenían pugnas con Inglaterra por Belice y Las Malvinas, respectivamente, vieran la posibilidad de asumir definitivamente esos espacios. La propia diplomacia mexicana consideró recuperar la soberanía sobre la llamada Isla de la Pasión, bajo control francés, e incluso grupos como la Logia Masónica de Jalisco solicitaron formalmente que México instaurara un protectorado sobre Belice.⁹⁸⁸ Sin embargo, que las colonias pertenecieran a potencias de los Aliados evitó que estas iniciativas trascendieran. El acuerdo entre los cancilleres fue rechazar cualquier transferencia territorial en

⁹⁸⁵ Cárdenas aceleró la modernización del ejército y definió diversas acciones previniendo la posibilidad de que EEUU buscara construir bases en México. En enero de 1942 se creó la Comisión México-Norteamericana de Defensa Conjunta, para tratar el tema militar: SCHULER, *México*, pp. 156-169. Respecto al proceso de negociación: CHACON, *La relación entre México y los Estados Unidos*, pp. 45-96.

⁹⁸⁶ AHSRE, III-859-VII, “Declaración de los Derechos de los Pueblos del Caribe a la Autodeterminación y gobiernos propios”

⁹⁸⁷ AHSRE, III-859-VII, “To The Delegates of the Pan American Nations in Congress Assembled at Havana from The Jamaica Progressive League”. 2 de julio de 1940. Los nacionalistas puertorriqueños ya habían solicitado en el pasado el apoyo a la independencia en las Conferencias Panamericanas. NA, RG 43, Entry 225, Caja 4.

⁹⁸⁸ AHSRE, III-859-I, De Alfonso de Rosenzweig, ministro en Panamá, a SRE. 20 de julio de 1940 y III-859-VII, Logia Masónica Lázaro Cárdenas no. 11 a Eduardo Suárez. Guadalajara, 23 de julio de 1940.

el hemisferio y dejar abierta la posibilidad, en caso de urgente necesidad, de una administración colectiva de las colonias, en tanto se conocía el desenlace de la guerra. Para México fue aceptable, ya que logró garantías para impedir que EEUU se hiciera del control absoluto del Caribe, al asumir unilateralmente la administración de los territorios europeos.⁹⁸⁹

Si en el ámbito político el objetivo mexicano fue poner límites al coloso del Norte, desde el campo económico la prioridad fue aprovechar las oportunidades que ofrecía la coyuntura bélica. El cardenismo buscó impulsar sus intercambios con América Latina, particularmente mediante la venta de petróleo, pero estas transacciones no lograron sustituir a los mercados de las potencias en guerra.⁹⁹⁰ Frente a una Europa colapsada, la opción natural fue fortalecer los vínculos con EEUU, para tratar de revertir una de las características de los años previos: el comercio bilateral entre las dos repúblicas norteamericanas alcanzó el punto más bajo de la primera mitad del siglo XX precisamente entre 1936 y 1938.⁹⁹¹ Como señaló de manera realista Hay en su informe a Cárdenas tras la Reunión de Panamá:

...para nosotros no hay dilema posible, pues, en lo sucesivo, mientras la contienda dure, nuestros únicos clientes, con quienes podríamos intensificar nuestros contactos de orden económico, son, precisamente, los Estados Unidos. Ante esta situación, lo único que hay por hacer es obtener los mayores beneficios de una situación desfavorable y prestarnos, hábilmente, a una política de cooperación continental.⁹⁹²

En el marco de los encuentros hemisféricos, el gobierno cardenista definió con claridad las preocupaciones centrales en materia económica que tenía frente a la guerra, en tres ámbitos: en primer lugar, resolver los problemas pendientes en los que se involucraba directamente la relación bilateral con EEUU: el impago de la deuda externa, y las compensaciones por la expropiación petrolera, las reclamaciones y el reparto agrario; en segundo, generar condiciones para amortiguar los efectos de la guerra y mantener la estabilidad del país, al buscar que el mercado estadounidense absorbiera los excedentes de sus exportaciones, en particular del

⁹⁸⁹ Destacó el cabildeo que realizó el gobierno de Países Bajos para conservar sus dominios en el Caribe y Sudamérica, pese a que la mayor parte del territorio en Europa cayó bajo el control nazi desde 1940. AHSRE, III-859-VII, “Protesta de la Reina Guillermina de Holanda por la invasión de su país” y De Van Kleffens a Legación de los Países Bajos en Ciudad de México. Antes de la Reunión de La Habana, el Congreso de EEUU emitió una resolución rechazando la transferencia de soberanía de las colonias, aunque el Departamento de Estado sí realizó un cabildeo para que la administración temporal fuera asumida en solitario por EEUU.

⁹⁹⁰ PALACIOS-COVARRUBIAS, *América del Sur*, pp. 313-326.

⁹⁹¹ KUNTZ, “Oleadas de americanización” p. 174.

⁹⁹² AGN, LZ, Exp. 433, Memoria presentada al Presidente, f. 9.

petróleo y de la plata; en tercero, dar continuidad al proceso de industrialización que inició tras sortear los efectos negativos de la Gran Depresión.

Entre 1932 y 1940, la industria creció en promedio a una tasa de 6.1 %. Se convirtió en el motor de la economía del país durante la década de 1930: la producción industrial aportó 38 % del incremento del Producto Interno Bruto (PIB). Si bien, se considera que fue hasta la administración de Ávila Camacho que se definió una política industrial como tal, lo cierto es que con Cárdenas se sentaron las bases para ello, con un creciente involucramiento del Estado. Así, se crearon instituciones enfocadas a impulsar el desarrollo industrial –los Bancos de Comercio Exterior y Obrero de Fomento Industrial, y la Comisión Federal Electricidad, por ejemplo- y a partir de 1939 se decretaron exenciones fiscales, por un periodo de cinco años, a las empresas industriales.⁹⁹³ En el contexto de la Guerra se visualizaron las posibilidades de consolidar la industrialización y el espacio interamericano fue una caja de resonancia de esa aspiración.

En la I Reunión de Ministros de Hacienda de las Repúblicas Americanas, celebrada en noviembre de 1939 en Guatemala y por tanto intermedia entre los encuentros de Panamá y La Habana, México planteó, a través del subsecretario de Hacienda Eduardo Villaseñor, iniciativas en dos sentidos: hacia el colectivo de naciones americanas y otras dirigidos específicamente hacia EEUU.⁹⁹⁴ En primer lugar, la delegación propuso crear un Banco Interamericano, reviviendo el proyecto presentado en la Conferencia de Montevideo 1933 y que se esbozó nuevamente en Panamá 1939.⁹⁹⁵ Sus finalidades, de acuerdo a Marichal de quien se retoman textualmente, serían cinco: a) actuar como cámara de compensación, evitando el flujo internacional de metales; b) actuar como agente financiero de los bancos centrales nacionales, ayudándolos en la estabilización de sus monedas; c) estudiar los problemas económicos y monetarios de la región; d) comprometerse a recibir como pago, tanto oro como plata, y e) actuar como agente financiero para el desarrollo económico de la región.⁹⁹⁶ En palabras de Villaseñor, a través de esta “...institución se pondrá la primera piedra del edificio de una

⁹⁹³ GALINDO, “La Conferencia de Chapultepec”, pp. 40-41; RIGUZZI-DE LOS RÍOS, *¿Destino no manifiesto?*, p. 266.

⁹⁹⁴ La reunión fue convocada por el Consejo Directivo de la UP, siguiendo una resolución de Lima.

⁹⁹⁵ México propuso en Panamá crear un Instituto Financiero Panamericano, para superar las restricciones a la circulación de capital y motivar el empleo de la plata en las transacciones internacionales. El proyecto se volvió a presentar en la reunión de ministros de hacienda. VELÁZQUEZ, *La política exterior*, p.113.

⁹⁹⁶ Puntos textuales de MARICHAL, “Los antecedentes históricos”, p. 13. Manuscrito inédito.

verdadera comunidad comercial panamericana que redundará en beneficio para todas las Américas.”⁹⁹⁷

En segundo lugar, Villaseñor planteó la necesidad de que se ejecutaran medidas para mejorar las comunicaciones interamericanas y para promover el otorgamiento de financiamiento a proyectos productivos. El representante mexicano expuso directamente al jefe de la delegación estadounidense, el secretario adjunto del tesoro Herbert Gaston, una serie de iniciativas que, bajo el cobijo de la solidaridad panamericana, requerían de manera particular la cooperación entre los dos países. Por un lado, solicitó apoyo para atraer inversiones que permitieran complementar el ferrocarril Kansas City-México, equipar la línea de Tehuantepec y culminar la Carretera Panamericana en su parte sur. Por el otro, pidió ayuda para obtener créditos oficiales o privados para la compra de maquinaria, destinada a diversos proyectos industriales en territorio mexicano, entre ellos, una planta siderúrgica, una planta termoeléctrica y un gasoducto.⁹⁹⁸

La iniciativa del Banco fue turnada al Comité Consultivo Económico Financiero Interamericano, un órgano establecido en la Reunión de Panamá, y no se materializaría hasta finales de la Guerra Mundial. Sin embargo, el gobierno estadounidense tomó nota de las peticiones que le fueron planteadas. Era evidente el inicio de una nueva dinámica en la relación bilateral. El interés de México por ampliar la cooperación fue tomado muy en cuenta por los norteamericanos que, frente al conflicto global, requerían estar en buenos términos con su vecino del sur y que éste gozara de estabilidad política y económica.⁹⁹⁹ Esto explica, también, la disposición de Washington a reconocer a Ávila Camacho e ignorar los reclamos de Almazán.

La permanencia de Suarez como secretario de Hacienda en la nueva administración, que tomó posesión en diciembre de 1940, permitió dar continuidad a las propuestas y ampliar los canales de negociación para la resolución de los temas que entorpecían la relación bilateral. Suárez, que se desempeñó desde mediados de la década de 1920 como abogado de la SRE en las Comisiones de Reclamaciones y que participó como delegado en la Conferencia Panamericana de Montevideo, conocía íntimamente los entramados de todas y cada una de las problemáticas bilaterales. Fue fundamental, además, que Beteta, el poderoso subsecretario de Relaciones Exteriores de Cárdenas, se convirtiera en el segundo de a bordo en la cartera de

⁹⁹⁷ AGN, LZ, Memorándum de la Primera Reunión de Ministros de Hacienda por Eduardo Villaseñor, México, D.F. Noviembre de 1939.

⁹⁹⁸ AGN, LZ, Memorándum de la Primera Reunión de Ministros de Hacienda.

⁹⁹⁹ NARA, Box 2 RC 43, Entry 28, Cajas 1 y 2; AHSRE, III-859-III, “Delegados de México en La Habana”.

Hacienda y que Villaseñor, hombre de confianza de Suárez, ocupara la dirección general del Banco de México.

El proceso de negociación ofreció sus primeros resultados con la firma en noviembre de 1941 de una serie de convenios, entre los que destacaron: a) el pago de reclamaciones por daños y exportaciones agrarias; b) la reanudación de las compras mensuales de plata mexicana; c) el financiamiento del *Export Import Bank* para la construcción de carreteras; d) un fondo de estabilización para el peso, y e) “la venta exclusiva de materiales estratégicos, lo que dio estabilidad de precios y una garantía de abastecimiento por un periodo determinado”.¹⁰⁰⁰ Adicionalmente, se llegó a un acuerdo para rehabilitar los ferrocarriles mexicanos, se estableció el compromiso de negociar un tratado bilateral de comercio y se definieron términos para el pago de la expropiación petrolera.¹⁰⁰¹

Unas semanas después, a comienzos de diciembre, la base militar estadounidense de Pearl Harbor en Hawái fue víctima del ataque sorpresivo de la fuerza aérea de Japón, provocando el ingreso de EEUU a la II Guerra Mundial. En cumplimiento a los acuerdos de Panamá y de La Habana, los cancilleres americanos se reunieron en Río de Janeiro, en enero de 1942, para definir las acciones a seguir. México, representando por el secretario de Relaciones Exteriores Ezequiel Padilla, asumió un rol protagónico en el encuentro. Se opuso a que, de manera colectiva, todos los países americanos declararan la Guerra a las potencias del Eje, tal como deseaba EEUU, y propuso en cambio, junto con las delegaciones de Colombia y Venezuela, que el acuerdo se limitara al rompimiento de las relaciones políticas y la suspensión de todo intercambio comercial con las tres potencias del Eje: Japón, Italia y Alemania. Con la excepción de Argentina y Chile, las naciones latinoamericanas determinaron respaldar a EEUU y, por tanto, a los Aliados.¹⁰⁰²

Tras el hundimiento de los buques petroleros Potrero del Llano y Faja de Oro por un submarino alemán, en mayo de 1942, México declaró la guerra al Eje, lo que confirmó el inicio de una nueva etapa en las relaciones bilaterales y multilaterales. Durante la duración de la misma, la asociación con EEUU se hizo cada vez más estrecha y la dinámica negociadora tomó nuevos bríos. En cumplimiento a las resoluciones de las tres Reuniones de Cancilleres, la UP activó, sucesivamente, organismos para atender las necesidades surgidas en el contexto bélico,

¹⁰⁰⁰ LAJOUS, *Historia mínima*, p. 220.

¹⁰⁰¹ RIGUZZI-DE LOS RÍOS, *¿Destino no manifesto?*, p. 321; LAJOUS, *Historia mínima*, p. 220.

¹⁰⁰² El acuerdo de solidaridad consistió en romper relaciones con las potencias del Eje, aunque algunos países, como Costa Rica, Cuba y el Salvador declararon de manera inmediata la guerra.

como la Junta Interamericana de Defensa y el Comité Consultivo Económico Financiero Interamericano. Estos instrumentos permitieron garantizar el principio de multilateralidad de la solidaridad hemisférica, amparada en la Unión de Repúblicas Americanas. Es decir, que EEUU no impondría de manera unilateral sus criterios políticos y económicos durante la contingencia bélica; por el contrario, la salvaguarda del continente se afirmó como responsabilidad colectiva. En términos de legitimidad interna, ese fue un tópico fundamental para el gobierno mexicano.

Ahora bien, los organismos de la UP tenían relevancia en tanto referentes del panamericanismo de guerra, pero no eran suficientes para atender las particularidades de la cooperación entre México y EEUU. De este modo, a la par de las negociaciones directas que llevaron a cabo las secretarías de Relaciones Exteriores y de Hacienda con agencias estadounidenses, entre ellas la flamante Oficina del Coordinador de Asuntos Interamericanos (OCAI), se crearon instancias como la Comisión México-Norteamericana de Defensa Conjunta y la Comisión Mexicana-Estadounidense para la Cooperación económica. El ingreso de ambos países a la II Guerra Mundial aceleró el ciclo de negociación y consolidó la colaboración bilateral, al resolverse de manera definitiva, durante 1942, tres temas angulares de la agenda bilateral: las indemnizaciones petroleras, el pago de la deuda externa y la firma de un Tratado de Comercio, todos en términos ventajosos para el país del sur.

Si el México que emergió de la Revolución encontró en el sistema interamericano una vía para incorporarse al orden internacional que se trazaba tras la I Guerra Mundial y para generar canales alternativos de interacción en la difícil relación con EEUU, el México que ingresó a la II Guerra Mundial halló en la solidaridad hemisférica una ruta para resolver los problemas históricos con su poderoso vecino. Aunque la Unión de Repúblicas Americanas sobreviviría formalmente hasta 1948, el desenlace de la Guerra y del mundo que de ella emergió, marcado por la competencia entre dos superpotencias y el surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas en 1945, plantearía nuevos retos para el panamericanismo, de los cuales se ocuparía una nueva institución multilateral: la Organización de Estados Americanos. Para la diplomacia mexicana, la disyuntiva estaría depositada en establecer los límites de la cooperación con EEUU y los alcances de las conquistas en la construcción de un orden jurídico interamericano.

Colofón. Para leer a *Pancho Pistolas*. México frente al panamericanismo de posguerra

...la fortaleza de nuestra insignificancia nos permitiría ser felices sin Estados Unidos, más felices todavía, si se quiere, pero Estados Unidos no puede serlo sin nosotros por la debilidad de su grandeza: somos su talón de Aquiles....y ¡ay si una flecha envenenada da en el punto vulnera

Daniel Cosío Villegas, “Rusia, Estados Unidos y América”, 1948.

A mediados de 1943, Manuel Ávila Camacho –el último general de la Revolución que llegaría a la presidencia– otorgó a Walt Disney la Orden del Águila Azteca, máxima condecoración de México a personajes extranjeros. El galardón reconoció al cineasta por su “deslumbrante y fecundo” trabajo en favor de la “unión de los pueblos de América”, según palabras del canciller Ezequiel Padilla.¹⁰⁰³ El proyecto fílmico al que se hacía referencia fue financiado por la Oficina del Coordinador de Asuntos Interamericanos (OCAI) del gobierno de EEUU, encabezada por el Nelson A. Rockefeller, dio como fruto dos cintas que abarrotaron las salas de cine y cuyas tramas son una suerte de oda al panamericanismo: *Saludos Amigos* y *Los Tres Caballeros*.¹⁰⁰⁴

La segunda de las películas tuvo un impacto especial a nivel doméstico: el guion buscó resaltar, de manera implícita, el papel estratégico que desempeñaron México y Brasil en el sistema hemisférico durante la II Guerra Mundial, como ejes de interlocución entre las dos Américas, la sajona y la latina. Con la guía y compañía de *Pancho Pistolas* (México) y de *Pepe Carioca* (Brasil), el *Pato Donald* (EEUU) se aventura por un viaje a través del continente, en el que descubre las maravillas del mismo y aquellos valores que hermanan a los pueblos – repúblicas– que lo habitan. Uno de los momentos culminantes de la cinta es cuando los tres personajes celebran navidad, a modo de familia, con una tradicional piñata.

Más allá del objetivo propagandístico –ponderar la política de la Buena Vecindad estadounidense y la solidaridad hemisférica frente a la Guerra–, el filme reafirmó dos posiciones propias del gobierno mexicano. Por una parte, coincidió con el discurso de legitimación hacia el interior para justificar la asociación con EEUU, el rompimiento con las

¹⁰⁰³ AURRECOECHA, “Paquete de sorpresas”, p. 131.

¹⁰⁰⁴ La segunda cinta fue estrenada en 1944, después de otorgado el reconocimiento, sin embargo, Disney ya había visitado el país personalmente, para recopilar material para sus películas en 1942. Sobre la labor propagandística de la Oficina véase: CRAMER y PRUTSCH, *¡Américas Unidas!* La Oficina tuvo varios nombres.

potencias del Eje y el involucramiento en el conflicto global: el cumplimiento de los convenios multilaterales acordados en las Conferencias Panamericanas. Es decir, desde la postura oficial fue fundamental recalcar que México no entró a la guerra secundando a EEUU, sino defendiendo al continente. No fue un asunto menor. Pese a que la determinación de ingresar al conflicto, tras el hundimiento de los dos barcos petroleros, fue respaldada por grupos de derecha y de izquierda, era evidente el peso histórico de un fuerte sentimiento anti-estadounidense y de una corriente de opinión que simpatizaba con el fascismo.¹⁰⁰⁵ Por la otra, la cinta reprodujo la imagen que México intentó proyectar desde la Revolución hacia la región, hacia el vecino del norte y hacia el interior del propio país: la de poseer un liderazgo sobre América Latina.

Entre 15 mil y 30 mil ciudadanos mexicanos participaron como soldados en la II Guerra Mundial, pero solo 300 lo hicieron bajo la bandera de México, en el llamado Escuadrón 201 de la Fuerza Aérea.¹⁰⁰⁶ Estos últimos, desplegados en Filipinas, adoptaron como mascota no oficial a *Pancho Pistolas*, el protagonista de la película de Disney. En un texto clásico de la década de 1970, Dorfman y Matterlart proponían, desde una visión marxista, una lectura del *Pato Donald* para entender la dominación de EEUU sobre el continente.¹⁰⁰⁷ Guardando toda distancia, la figura de *Pancho Pistolas* podría, en todo caso, ayudar a identificar algunos puntos clave de la política mexicana en el plano hemisférico, frente a la coyuntura bélica.

Es bastante significativo que el papel de Brasil y México, como pilares en América Latina del panamericanismo, fuera visualizado desde 1889 por James G. Blaine, el secretario de Estado que impulsó la I Conferencia Internacional Americana. Blaine creía que los tres países –México, Brasil y EEUU- debían tutelar al resto de naciones americanas.¹⁰⁰⁸ Como se expuso en el primer capítulo, Teddy Roosevelt promovería una idea similar durante la primera década del siglo XX. En ambos casos, se apostó porque mexicanos y brasileños pudieran contener al

¹⁰⁰⁵Si bien, desde el alto clero católico hasta la CTAL de Lombardo Toledano respaldaron la medida, el fascismo y el nazismo gozaron de fuertes simpatías previas. Un caso emblemático fue el de José Vasconcelos, que desde las páginas de la revista *Timón* apoyó abiertamente a la Alemania Nazi. Entre los propios militares mexicanos, hasta antes de la declaración de guerra, era mayor la inclinación hacia Alemania que hacia EEUU. Sobre la polarización social frente a la guerra: CRUZ, “Gobierno y movimientos”, pp.458-504; PLASENCIA, *El Ejército Mexicano*, pp. 48-50; ORESTES, “Ese olvidado nazi”, pp. 148-157.

¹⁰⁰⁶ Las cifras no son exactas. Se calcula que pudieron participar, dentro del ejército estadounidense, entre 250 mil y 300 mil soldados de origen mexicano, pero de estos solo entre 15 mil y 30 mil tenían la ciudadanía mexicana. PLASENCIA, “Las infantería invisibles”, p. 1035.

¹⁰⁰⁷DORFMAN y MATTERLART, *Para leer al Pato Donald*. Los propios autores reconocen que el libro estuvo marcado por el contexto de lucha social de la época y han matizado sus interpretaciones: “Como leer al Pato Donald con Obama y treinta años después”, *Clarín*, Buenos Aires, 5 de mayo de 2009.

¹⁰⁰⁸ AHSRE, LE-131, N° 357. De Romero a Mariscal. Washington, 28 de marzo de 1889.

otro gran país latinoamericano, Argentina, que sostuvo una histórica oposición al panamericanismo.

Tras la Reunión de Consulta de Cancilleres de Río de Janeiro en 1942, solamente los gobiernos de Santiago de Chile y de Buenos Aires determinaron permanecer neutrales. La situación argentina se complicó, cuando un golpe militar derrocó al régimen constitucional, a mediados de 1943. Para ese entonces, solamente los argentinos mantenían la neutralidad, ya que Chile decidió suspender relaciones con el Eje a comienzos de ese año. Formalmente, el país sudamericano siguió siendo parte de la UP, ya que una de las conquistas históricas del panamericanismo, precisamente a partir del caso de México en 1923, era que la membresía no dependiera del reconocimiento de Washington. Frente a ello, el Departamento de Estado presionó fuertemente para que las naciones latinoamericanas no entablaran relaciones con la nueva administración de la Casa Rosada y quedara excluida *de facto* del sistema interamericano.¹⁰⁰⁹

Ávila Camacho no solo apoyó las acciones de EEUU para aislar a Argentina, sino que asumió una política de confrontación directa. Aunque la Casa Rosada rompió relaciones diplomáticas con el Eje, en enero de 1944, fue señalada por EEUU de ser dirigida por un régimen nazi-fascista. La posición fue secundada por México que, a través del canciller Padilla acusó reiteradamente a la nación sudamericana de ser un “peligro” para el continente.¹⁰¹⁰ El llamado “problema argentino” se convirtió en una preocupación compartida. Cuando a finales de 1943 Bolivia sufrió un golpe de Estado, la diplomacia mexicana se movilizó inmediatamente para evitar, en conjunto con Brasil, que el nuevo régimen pudiera alinearse con Argentina.¹⁰¹¹ Es importante recalcar, en este sentido, los esfuerzos de la cancillería mexicana por fortalecer sus vínculos con su contraparte brasileña, tras varios años de “tirantez” en las relaciones, provocada por el choque ideológico entre el Cardenismo y el *Estado Novo* de Getulio Vargas.¹⁰¹²

¹⁰⁰⁹El Comité Consultivo de Emergencia para la Defensa Política, un organismo dependiente de la UP establecido en Washington y creado tras la reunión de Río de Janeiro, recomendó no reconocer a ningún gobierno que llegara al poder por la fuerza, mientras durara la Guerra, pero sus resoluciones no eran vinculantes. El Comité contaba con representantes de Brasil, Estados Unidos, México, Perú, Uruguay y Venezuela, aunque teóricamente representaban a las 21 naciones, al ser un organismo dependiente de la UP. MORGENFELD, *Vecinos en Conflicto*, pp. 319-330; CONNELL, *El Sistema Interamericano*, pp. 153-161.

¹⁰¹⁰MORGENFELD, *Vecinos en Conflicto*, pp. 324-325; LOAEZA, “La política intervencionista”, p. 852, n. 3.

¹⁰¹¹CHP, Rollo 31, Memorándum de conversación entre Cordell Hull y Francisco Castillo Nájera, Washington, 23 de diciembre de 1943 y 10 de enero de 1944. De acuerdo con Zuleta, la cancillería mexicana buscó, también, un acercamiento con Uruguay y Paraguay. De este modo, buscó minar a Argentina en su área de influencia inmediata. ZULETA, *Los extremos de Hispanoamérica*, pp. 247-255.

¹⁰¹²Entre 1937 y 1942, Brasil y México estuvieron varias veces al borde del rompimiento de relaciones. El choque ideológico fue la razón central. El creciente autoritarismo de Vargas fue visto con sumo recelo por el gobierno de

En octubre de 1944, el gobierno golpista argentino, encabezado por Edelmiro Farrell y su vicepresidente Juan Domingo Perón, pidió ante el Consejo Directivo de la UP que se estudiara su caso. Como muestra del interés, los militares se comprometieron a dar cumplimiento a algunas de las medidas acordadas en La Habana y en Río de Janeiro, como la prohibición de la propaganda de orientación fascista, y manifestaron su disposición de convocar a elecciones. Ante la solicitud, cobró fuerza la versión de que México y Brasil promoverían una cuarta Reunión de Cancilleres, posibilidad que se venía planteando en diversos círculos políticos desde mediados de año.¹⁰¹³

En las mismas semanas en que se estrenó *Los Tres Caballeros* en los cines mexicanos, a finales de 1944, y mientras las tropas alemanas prácticamente sellaban la derrota de su frente occidental en la sangrienta batalla de Las Ardenas, la administración de Ávila Camacho definió formalmente la candidatura para convertir a la capital mexicana en sede de un encuentro panamericano. La apuesta fue celebrar una Conferencia, en la que se discutieran temáticas de mayor amplitud a las tratadas en las juntas entre ministros de relaciones exteriores. Con el propósito de excluir a Argentina, la invitación se hizo directamente a las cancillerías, al margen del Consejo Directivo de la UP; es decir, no fue un evento organizado por la Unión de Repúblicas Americanas, sino por el gobierno de Ávila Camacho. Más allá de la cuestión argentina, México tenía un interés particular: definir los alcances de su asociación con EEUU y de su posición internacional en el escenario de la posguerra, ante la inminente capitulación del Eje.¹⁰¹⁴

La iniciativa tuvo buena recepción: el futuro del sistema interamericano en el nuevo orden global era un tema que ocupaba a todas las cancillerías, incluido el Departamento de Estado. Además, era la respuesta al malestar que reinaba entre los latinoamericanos por su exclusión de las discusiones en las que las potencias visualizaban el horizonte internacional post-bélico. Entre agosto y octubre de 1944 representantes de la Unión Soviética, Gran

Cárdenas, mientras que los brasileños vieron en México un motor de agitación de tendencia “comunista”, que afectaba la vida interna del país sudamericano. El estallido de la Guerra cambió el panorama político e incluso hubo un pequeño intercambio comercial, a través del envío de petróleo mexicano. PALACIOS-COVARRUBIAS, *América del Sur*, pp.245-249 y 335-351; PALACIOS, *Intimidaciones, Conflictos y Reconciliaciones*, pp. 185-237.

¹⁰¹³ Diversos periódicos latinoamericanos dieron cuenta del creciente interés en los círculos diplomáticos porque se celebrara una nueva reunión en México. La idea fue respaldada por Sumner Wells, que aunque se había separado unos meses antes del Departamento de Estado, mantenía un nivel alto de influencia. La propia Argentina sugirió a México como sede. AHSRE, LE-440, De Ricardo G. Hill, Cónsul General en Nueva York, a SRE, NY, 14 de octubre de 1944, ff. 29-30 y Memorándum. Embajada de Argentina en México. 28 de octubre de 1944, ff. 33-36.

¹⁰¹⁴ AHSRE, LE-440, Memorándum. 6 de noviembre de 1944, ff. 44-53 y Telegrama. México, 28 de diciembre de 1944, f. 118-119.

Bretaña, China y EEUU se reunieron en la Conferencia de Dumbarton Oaks, en Washington, para definir un plan al finalizar la guerra. El resultado fue el proyecto de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que sustituiría a la SDN.¹⁰¹⁵

La Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, conocida como de Chapultepec, se celebró en México entre finales de febrero y comienzos de marzo de 1945. Participaron delegaciones de 20 repúblicas del hemisferio, todas excepto Argentina.¹⁰¹⁶ El encuentro se realizó en un momento clave. Casi medio centenar de naciones de todo el globo habían sido convocadas para reunirse en San Francisco, California, unas cuantas semanas después –finales de abril–, con el objetivo de dar los primeros pasos para materializar el proyecto de Dumbarton Oaks. Las discusiones en Chapultepec se encaminaron, de manera clara, en dos direcciones: el futuro de la asociación entre las repúblicas americanas en términos económicos y las relaciones en términos políticos.

Soledad Loaeza y José Galindo han estudiado la participación de México en la Conferencia de Chapultepec. Si bien, sus aportaciones son importantes y novedosas, apenas repararan en un asunto mayor: la delegación mexicana tuvo una postura discordante, por no decir contradictoria; mientras que en las discusiones del temario propiamente político hubo una tendencia exacerbada a cooperar con EEUU, prácticamente siguiendo sus dictados, en el temario económico los representantes mexicanos se opusieron a las iniciativas estadounidenses, en conjunto con una mayoría latinoamericana.¹⁰¹⁷

No fue una cuestión estratégica ni pragmática, sino el reflejo de las tensiones al interior del gabinete de Ávila Camacho, entre dos bandos presentes en la propia delegación. Por un lado, el encabezado por el canciller Padilla, un advenedizo frente al grupo que dirigió el destino

¹⁰¹⁵México siguió muy de cerca los trabajos y manifestó su interés por involucrarse activamente en el nuevo organismo. La cancillería, por medio de Alfonso García Robles, elaboró un extenso documento con observaciones al proyecto y sugerencias para mejorarlo, asimismo, manifestó su preocupación por el desenlace de la SDN que, con un aparato burocrático mínimo, seguía funcionando. El estudio se publicó después como *Opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre el proyecto de Dumbarton Oaks*. Sobre las conversaciones con el Departamento de Estado: CHP, Rollo 31, Memorándum de conversación entre Mr. Stettinius y el embajador de México, Washington, 17 de octubre de 1944.

¹⁰¹⁶ Loaeza señala que tampoco asistió El Salvador, que sufrió meses antes un golpe de Estado. La información contrasta con lo señalado por otros autores, como Morgenfeld y Galindo, que afirman que la única excluida fue Argentina. Las propias actas dan cuenta de los nombres de los delegados salvadoreños. Desconozco la fuente de Loaeza. Cfr. LOAEZA, “La política intervencionista”, p. 871; MORGENFELD, *Vecinos en conflicto*, p. 330; GALINDO, “La Conferencia de Chapultepec”, p. 46; *Final Act of the Inter-American Conference*, p. 14.

¹⁰¹⁷ Galindo analiza propiamente el aspecto económico y Loaeza el político, particularmente el problema argentino. Aunque esta última sí repara en el malestar que provocó en Beteta el papel de Padilla, no se detiene en las discusiones sobre las cuestiones económicas. GALINDO, *La Conferencia de Chapultepec*; LOAEZA, *La política intervencionista*, p. 885.

internacional del país desde la década de 1920.¹⁰¹⁸ Por el otro, el de personajes como Eduardo Suárez y Ramón Beteta, que tuvieron un rol protagónico en el gobierno de Cárdenas, y que lideraban la SH; el primero como su titular y el segundo como su subsecretario. Más allá de las ambiciones de Padilla, que buscaba la presidencia de la república, en Chapultepec se manifestó el contraste entre dos visiones contrapuestas sobre la política exterior de México y el rol a asumir en la posguerra; de manera particular, el nivel de colaboración con el vecino del norte. Eran los dilemas existenciales, si se quiere, de *Pancho Pistolas*.¹⁰¹⁹

La delegación de EEUU fue encabezada por el secretario de Estado Edward Stettinius, que sustituyó por enfermedad a Cordell Hull en diciembre de 1944. En el aspecto económico, su principal objetivo fue promover que las repúblicas latinoamericanas abrazaran, de manera efectiva, los acuerdos de la cumbre de Bretton Woods. En este encuentro, realizado un año antes en New Hampshire, se trazaron las líneas que debían dar forma al nuevo sistema financiero y comercial internacional, a partir de la centralidad del dólar y de la política librecambista.¹⁰²⁰ En concreto, el Departamento de Estado pretendía que en Chapultepec los países latinoamericanos adoptaran la llamada Carta Económica de las Américas, que repudiaba el proteccionismo y apostaba por la plena apertura comercial.

Durante la década de 1930, como una de las consecuencias de la Gran Depresión, varias naciones de Latinoamérica, entre ellas de manera destacada México, experimentaron un proceso de industrialización, mediante la sustitución de importaciones, que se aceleró, precisamente, en la coyuntura de la Guerra: entre 1939 y 1945, en promedio, el crecimiento industrial de Latinoamérica fue de 5.7%, aunque no fueron pocos los países que estuvieron muy por encima de esa cifra.¹⁰²¹ Frente a esa realidad, el proyecto estadounidense era simplemente inaceptable para el resto de las delegaciones. Temían, con razón, que al retirar las barreras comerciales, el proceso industrializador se interrumpiera. Como señala Galindo, era

¹⁰¹⁸ Padilla fue ministro ante los gobiernos de Italia y Hungría entre 1930 y 1932. Su carrera estuvo más anclada a la política nacional. Fue senador, procurador y secretario de Educación Pública.

¹⁰¹⁹ Los informes de inteligencia identifican a Suárez más cercano a Portes Gil y a Beteta a Cárdenas, pero lo cierto es que ambos compartían la animadversión hacia Padilla. CP, Rollo 22, "Comments on certain Cabinet members of the Ávila Camacho Administration", 3 de enero de 1941.

¹⁰²⁰ México tuvo un rol destacado en el encuentro de Bretton Woods, con una delegación encabezada por el secretario de Hacienda, Eduardo Suárez, quien pretendió, al igual que en las Conferencias de Londres y de Montevideo 1933, que la plata fuera adoptada como moneda internacional. Aunque no tuvo éxito en ese propósito, el equipo de Suárez tuvo un papel importante: presidió una de las comisiones y participó activamente en las discusiones sobre el reglamento del Fondo Monetario Internacional. Sobre la participación mexicana: TURRENT, *México en Bretton Woods*. Sobre la cumbre de manera general: STEIL, *The Battle of Bretton Woods*.

¹⁰²¹ Al respecto véase: BULMER-THOMAS, *La historia económica de América Latina*, pp. 237-267; BERTOLA y Ocampo, *El desarrollo económico de América Latina*, Capítulo IV.

obvio que EEUU ofrecía una suerte de retorno al pasado: “...continuar con el modelo de desarrollo que había caracterizado a América Latina después del último tercio del siglo XIX y principios del XX...que Latinoamérica continuara siendo proveedora principalmente de productos primarios para los países industrializados”.¹⁰²²

A contracorriente de la visión estadounidense, los representantes latinoamericanos presentaron proyectos tendientes a fortalecer su industrialización y a evitar, sobre todo, que se evaporaran las reservas acumuladas durante la Guerra. Antes de pensar en eliminar aranceles, para los latinoamericanos era prioritario discutir temáticas como el acceso a financiamientos para proyectos productivos y para la adquisición de maquinaria a precios preferenciales. Además de promover una serie de iniciativas, México se sumó abiertamente al bloque latinoamericano que rechazó la versión inicial de la Carta Económica de las Américas. La determinación era continuar por el sendero de la industrialización. Si bien, para el país la asociación con EEUU era fundamental, las propuestas mexicanas se enfocaron a que ésta consistiera en impulsar proyectos que permitieran dar continuidad al proceso industrializador, como, por ejemplo, el añejo anhelo de un organismo financiero que otorgara créditos a largo plazo.¹⁰²³

Ante la oposición generalizada a su iniciativa, EEUU adoptó una política conciliatoria, que fue correspondida por el resto de delegaciones, incluida la mexicana, en la que participó como asesor Ramón Beteta, ex subsecretario de Relaciones Exteriores en el gobierno de Cárdenas y funcionario, ahora, de Ávila Camacho. No se adoptaron medidas para eliminar las barreras arancelarias, como propusieron inicialmente los estadounidenses, pero los latinoamericanos tampoco condenaron abiertamente las políticas librecambistas. La moderación de ambos lados fue plenamente estratégica. Mientras que EEUU esperaba llegar a San Francisco libre de conflictos y con el respaldo de las repúblicas del hemisferio, los latinoamericanos depositaron sus esperanzas en que el futuro inmediato pudieran desarrollar, de la mano con el coloso del Norte, un plan económico para consolidar la industrialización de la región.¹⁰²⁴

En el ámbito político hubo, de entrada, un consenso importante: ninguna voz se pronunció porque el sistema interamericano desapareciera o fuera relegado, ante el inminente

¹⁰²² GALINDO, “La Conferencia de Chapultepec”, p. 55.

¹⁰²³ Un análisis crítico y sintético de las iniciativas presentadas por México y América Latina se puede encontrar en: COSÍO VILLEGAS, “La Conferencia de Chapultepec”, pp. 202-209. Para consultar el proyecto de resolución promovido por México: *Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra*, pp. 72-74.

¹⁰²⁴ GALINDO, “La Conferencia de Chapultepec”, pp. 45-56.

surgimiento de la ONU. La experiencia de las dos guerras mundiales afirmó el convencimiento colectivo de que se necesitaba conservar y, en todo caso, transformar la Unión de Repúblicas Americanas. En este sentido, sería erróneo considerar que EEUU impuso la sobrevivencia del multilateralismo panamericano. Las discusiones se centraron, por una parte, en la relación con el nuevo ente global. Mientras que Brasil y Colombia, por ejemplo, se inclinaban porque el organismo panamericano funcionara de manera paralela, pero independiente, otros como Uruguay pedían que la asociación regional quedara integrada dentro de la ONU. Por otro lado, los debates de Chapultepec abordaron la estructura que debía regir al interior del sistema hemisférico y los alcances de éste. A diferencia de las cuestiones de carácter económico, México asumió una postura de completa alineación con la delegación estadounidense y contraria a la mayoría.

El canciller Padilla presentó una controvertida ponencia, denominada *Proyecto de resolución de la Delegación de México sobre relaciones entre los gobiernos americanos con fundamento en la solidaridad de la democracia continental*. En ella señalaba que aquellas naciones del continente que se alejaran del “espíritu democrático”, se desvinculaban de la comunidad interamericana y significaban un riesgo para el resto, en clara alusión, como subraya Loaeza, a Argentina. Bajo el argumento de garantizar la seguridad colectiva, la propuesta de Padilla era que se adoptara un mecanismo de reconocimiento colectivo, con una marcada tendencia intervencionista. Frente a un cambio de gobierno, los demás países tendrían 30 días para determinar si lo reconocían; en caso de que uno solo decidiera no hacerlo, podía llamar a consultas al resto para discutir si se negaba, en colectivo, el reconocimiento internacional. Este procedimiento era efectivo, también, si un país decidía modificar su política interna o si en su interior había grupos que pretendían llegar al poder y adoptar un sistema de gobierno no democrático.¹⁰²⁵

El proyecto lo complementó una segunda iniciativa, titulada *Proyecto de resolución de la Delegación de México sobre reorganización de las Repúblicas Americanas*. Además de reiterar el mecanismo interamericano de reconocimiento, establecía que el proceso de reestructuración de la UP debía contemplar que ésta estuviese facultada para “...emplear medios preventivos o de sanción frente alguno o alguno de los Estados del Continente”.¹⁰²⁶ Si bien, se retomó la añeja propuesta de que los representantes en el Consejo Directivo del órgano permanente no fueran los embajadores en Washington, sino delegados *ad hoc*, el proyecto convertía a la UP en un

¹⁰²⁵LOAEZA, “La política intervencionista”, pp. 883-887.

¹⁰²⁶*Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra*, p. 54.

órgano con atribuciones políticas, algo a lo que se opuso históricamente la diplomacia mexicana, desde tiempos de Genaro Estrada.

Aunque, se recordará, a comienzos de la década de 1920, el presidente uruguayo Baltasar Brum propuso en su plan de Liga de Naciones Americanas un procedimiento de reconocimiento colectivo, para frenar la inestabilidad política, los proyectos de Padilla apuntaban directamente en la dirección que el Departamento de Estado buscó imprimir al sistema hemisférico desde la Conferencia de Lima de 1938: que se repudiara que un país del continente pudiera adoptar un sistema de gobierno distinto al “democrático”, en tanto sería “no americano”. Desde esa perspectiva, como lo explicamos previamente, EEUU se autoproclamaba como el modelo ideal al que debía aspirar el resto, con la facultad, entonces, de determinar si las demás naciones cumplían o no con el mandato democrático.

Si bien, en el momento el destinatario obvio del proyecto era el régimen argentino, que coqueteaba con el fascismo, realmente la propuesta estaba pensada ya para el escenario de la posguerra; buscaba poner una barrera clara en el hemisferio a la influencia de la Unión Soviética, la otra gran potencia triunfante. La iniciativa de Padilla pretendía dejar en claro que no se toleraría en América un gobierno de inspiración comunista. La Guerra Fría se asomaba en Chapultepec.

Además de fortalecer su candidatura a la presidencia, Padilla creía que la asociación estrecha con EEUU traería beneficios para México, entre ellos, facilidades para continuar con el proceso de industrialización. Así lo dejó entrever en una serie de reuniones que sostuvo con Hull en el verano de 1944. Mientras buscaba financiamiento para un proyecto de infraestructura petrolera, endureció su postura en contra de Argentina y a favor del fortalecimiento del sistema hemisférico.¹⁰²⁷ Si bien, es posible que este pragmatismo le funcionara para justificar sus acciones frente a Ávila Camacho, quien también adoptó un discurso pro-americanista,¹⁰²⁸ el éxito fue escaso ante el resto de las delegaciones latinoamericanas, que en su mayoría vieron con aversión el giro de la política mexicana. Ante el nulo respaldo, Padilla se vio forzado a retirar la propuesta.

Las acciones del canciller cimbraron la escena política interna. Al conocer el proyecto sobre “solidaridad”, Ramón Beteta presentó al presidente Ávila Camacho su renuncia. Beteta señaló que la propuesta era contraria no solo a la Doctrina Estrada, sino también al orden

¹⁰²⁷CHP, Rollo 31, Memorándums de conversación entre Cordell Hull y Ezequiel Padilla, Washington, 6, 11 y 12 de julio de 1944.

¹⁰²⁸LOAEZA, “La política intervencionista”, pp. 875-876

jurídico que se había venido construyendo a nivel panamericano; en particular, era una afrenta al *Protocolo de no intervención* signado en la Conferencia de Buenos Aires en 1936. Para Beteta, el proyecto de Padilla ponía “...en grave peligro la autonomía política de nuestro país junto con la de los otros del Continente”.¹⁰²⁹ El rechazo fue compartido por Daniel Cosío Villegas, otro veterano del sistema interamericano, que estuvo involucrado en la participación mexicana en las Conferencias de Montevideo 1933 y Buenos Aires 1936. En un artículo publicado en *Cuadernos Americanos*, manifestó que la iniciativa de Padilla representaba un abandono de la política exterior desplegada desde la Revolución:

...imaginar que un procedimiento así, que elimina toda posibilidad de que los grupos revolucionarios de un país pretendan constituir gobierno, se podría aplicar el día de mañana en México y por iniciativa de mexicanos, debió sacudir en sus tumbas a Madero, a Carranza y a Obregón.¹⁰³⁰

Desde 1943, Padilla sufría una embestida continua en diversos medios, que le reprochaban su excesiva cercanía con EEUU y su incapacidad para defender, de manera vigorosa, los intereses mexicanos. La embajada estadounidense identificaba tras la ofensiva a Eduardo Suárez.¹⁰³¹ En el contexto de la Conferencia de Chapultepec, los ataques tomaron nuevos bríos. El denominado Comité Pro-Moralización de México, por ejemplo, publicó un texto a finales de febrero, que tituló “La venta de la Patria”. En él, se recordaba que durante el Maximato Padilla se manifestó públicamente como convencido admirador de la Italia de Mussolini: “ahora que Padilla es demócrata oportunista, nosotros, con nuestra misma fe antifachista (sic) le sugerimos que no confunda la defensa de las naciones unidas con la venta de la patria.”¹⁰³²

Aunque Padilla permaneció al frente de la SRE hasta julio de 1945, cuando finalmente renunció para lanzar su, a la postre fallida, candidatura a la presidencia de la república, en Chapultepec se resolvió el dilema de *Pancho Pistolas*, que planteó la II Guerra Mundial. La balanza se inclinó por seguir defendiendo los principios jurídicos establecidos en el periodo de Entreguerras, entre ellos, la no intervención. La asociación con EEUU resultaba indispensable e ineludible, pero era necesario establecer límites. Era claro que el sistema interamericano enfrentaría un inevitable proceso de transformación, como consecuencia de un escenario

¹⁰²⁹ AHCOLMEX, RB, Exp. 172, De Ramón Beteta a Manuel Ávila Camacho, presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. México, 27 de febrero de 1945, ff. 127-129.

¹⁰³⁰ COSÍO VILLEGAS, “La Conferencia de Chapultepec”, p. 218.

¹⁰³¹ La embajada de EEUU en México identificaba, asimismo, a Eduardo Villaseñor y a Jesús Silva Herzog como afiles de Suárez. CP, Rollo 22, Memorándum de conversación entre George S. Messersmith, embajador en México, y Laurence Duggan, consejero del Departamento de Estado, 21 de junio de 1943.

¹⁰³² *La Verdad. Órgano del Comité Pro-Moralización de México*, Año 1, Número 1, 20 de febrero de 1945.

global marcado por la competencia entre dos superpotencias, pero México tenía que generar mecanismos para garantizar el mayor grado posible de autonomía política y económica.

En este sentido, la experiencia histórica tendría un rol central para tratar de construir una relación equilibrada con EEUU, que permitiera definir los momentos para disentir y los momentos para colaborar.¹⁰³³ Una nueva generación de diplomáticos mexicanos tomaría la estafeta, pero fue bastante significativo que el relevo inmediato de Padilla fuera precisamente uno de los veteranos más destacados: Francisco Castillo Nájera.¹⁰³⁴ Importante, también fue, que en el siguiente gobierno federal, encabezado por Miguel Alemán, la SH quedara a cargo de Beteta.

El Acta de Chapultepec, documento con el cual concluyó la Conferencia, no ofreció ninguna novedad. Consistió en la reiteración de los principios históricos del sistema interamericano, como la igualdad jurídica de los Estados, la proscripción de la conquista territorial o la activación del sistema de consultas, en caso de una agresión en contra una nación americana. La única cuestión relevante, por el significado que tomaría de cara al futuro, fue la recomendación de crear un organismo militar permanente, que sustituyera a la Junta de Defensa Interamericana, constituida con motivo de la guerra.¹⁰³⁵

El evento mexicano significó un revés para EEUU en su objetivo de imponer su visión política y económica al resto del continente. El rechazo, sin embargo, fue asumido sin mayores contratiempos por los estadounidenses, precisamente con la mira puesta en no generar fricciones antes de la Conferencia de San Francisco. Finalmente, lograrían que, unos días después de concluida la reunión en México, Argentina se adhiriera al Acta de Chapultepec y

¹⁰³³ Ojeda resumió esa idea, que aplica para buena parte de la segunda parte del siglo XX, en la frase “Estados Unidos reconoce y acepta la necesidad de México a disentir de la política estadounidense en todo aquello que le resulte fundamental a México, aunque para Estados Unidos sea importante, más no fundamental. A cambio de ello México brinda su cooperación en todo aquello que siendo fundamental o aun importante para Estados Unidos, no lo es para el país.” OJEDA, *Alcances y límites*, p. 93.

¹⁰³⁴ Castillo Nájera participó, también, en la Conferencia de Chapultepec como miembro de la delegación. Sin duda, una consulta minuciosa de su archivo personal para este periodo podría arrojar luces sobre su reacción frente a la iniciativa de Padilla, contraria en absoluto a la posición defendida e impulsada por Castillo Nájera en las Conferencias de Buenos Aires 1936 y Lima 1938. Incluso, en la Reunión de Cancilleres de La Habana, se mostró en contra de los proyectos estadounidenses. Nuevas investigaciones tendrán que confirmar o desmentir lo que intuimos: que Castillo se opuso al proyecto de Padilla, y esa oposición lo llevó a encabezar la SRE como una medida de Ávila Camacho por apaciguar el malestar en el gabinete.

¹⁰³⁵ La recomendación forma parte del Acta Final de Chapultepec. En lo que es propiamente la llamada Declaración México, es decir la parte sustantiva del Acta, se habla de la necesidad de promover un Tratado sobre los mecanismos de reacción frente a una agresión externa, incluida la reacción militar coordinada. *Conferencia Interamericana sobre Problemas*, pp. 442-446.

declarara, de manera simbólica, la guerra al Eje. Así, América llegó en “armonía” al encuentro californiano, en el que se definió la creación de la ONU.

EEUU, que vivió también un relevo generacional de los hombres al frente de su política exterior, no quitaría, sin embargo, el dedo del renglón. En la accidentada IX Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá en 1948¹⁰³⁶, que atestiguó el nacimiento de la Organización de Estados Americanos (OEA), los temas dominantes en la agenda serían dos: por un lado, la insistencia estadounidense en las ventajas del libre mercado, frente a la postura de los latinoamericanos, que buscaban continuar con su industrialización; por el otro, las presiones de Washington para que se repudiara a cualquier país que asumiera, o al menos así lo pretendiera, una forma de gobierno que no contara con su aprobación, es decir, que no fuera “democrático”, incluso si el arribo al poder hubiera sido por la vía electoral. Un año antes, en Río de Janeiro, las repúblicas americanas signaron el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, en el que ratificaron que cualquier agresión a una de ellas sería considerada un ataque contra todas. La cuestión de la seguridad hemisférica se volvería una obsesión.

El sistema interamericano tenía una nueva hoja de ruta frente a sí, marcada por la paranoia estadounidense y una renovada política del garrote. Si el panamericanismo de Walt Disney promovía un “hermanamiento amable”, de dibujos animados, el de la generación de Truman y McCarthy impulsaría una imagen mucho más siniestra: la inevitable solidaridad continental, tutelada desde el norte, para hacer frente a la “amenaza” comunista, un miedo que encontró números simpatizantes América Latina. El terror nuclear, desatado precisamente por EEUU de manera brutal en los bombardeos a las ciudades japonesas de Hiroshima y Nagasaki, se convertiría, además, en una pieza clave de un nuevo y complejo tablero internacional. Un horizonte distinto, para un México muy diferente del que emergió de la Revolución.

¹⁰³⁶ La Conferencia estuvo marcada por el llamado “Bogotazo”; una serie de disturbios que estallaron tras el asesinato del político liberal Jorge Eliécer Gaitán, líder de la oposición, justo cuando se desarrollaba el encuentro diplomático.

Consideraciones finales.

El propósito central de la presente investigación ha consistido en examinar la participación de México en la Unión de las Repúblicas Americanas, entre 1889 y 1942. Para ello, se ha intentado realizar un análisis en dos planos. Por una parte, estudiar el papel de la diplomacia nacional en la definición de las relaciones intercontinentales a través de ese ámbito multilateral. Por la otra, explorar el significado particular que la membrecía al organismo tuvo para la política exterior mexicana. A lo largo del periodo, el país se convirtió en un actor protagónico del sistema interamericano, en el que buscó desenvolverse de acuerdo con sus propios intereses y sobre la base de un interés genuino en la cooperación continental.

La importancia geoestratégica que adquirió la arena panamericana para EE UU en su ascenso y consolidación como potencia global, fue un factor definitivo para atraer la atención de México. Así se reflejó, de manera particular, en el trazado de los dos principales objetivos que persiguió en los años de Entreguerras. En primer lugar, tratar de generar un contrapeso hemisférico que permitiera poner límites a los estadounidenses y a otras potencias, mediante el impulso a la consolidación de un orden jurídico interamericano. En segundo, ampliar las posibilidades de negociación con el vecino del norte; como se señaló, una táctica recurrente fue “panamericanizar” la agenda bilateral, con el fin de que las cuestiones conflictivas recibieran el tratamiento de problemas generales que afectaban a los países del continente.

Si bien, este campo multilateral no fue necesariamente el espacio determinante para la resolución de los temas centrales de la relación entre las dos naciones norteamericanas, es indispensable subrayar que sí tuvo un peso específico en la interacción entre ambas, aspecto que es omitido generalmente por la historiografía. Las reclamaciones diplomáticas, la propiedad sobre los recursos del subsuelo, el reconocimiento, la deuda externa, las compras de plata, las expropiaciones agrícola y petrolera, fueron algunos de los tópicos bilaterales que se abordaron al amparo de los foros de la Unión de Repúblicas Americanas. En todos los casos se aspiró a aprovechar las condiciones de la arena panamericana para generar presión hacia EEUU y mejorar la posición de México en los procesos de negociación.

Durante el régimen autoritario de Porfirio Díaz se evitó asumir posturas que pudieran implicar una confrontación directa con EE UU, si bien fue en esa etapa en la que se definieron algunas bases para el rol que el gobierno habría de asumir tras la Revolución. Frente a la reformulación de la Doctrina Monroe que se inició a finales del siglo XIX y que derivó en la

enunciación del Corolario Roosevelt en 1904, la diplomacia porfirista dejó en claro que para México cualquier iniciativa de carácter panamericano debía ser una responsabilidad compartida entre todas las naciones americanas y no estar supeditada ni al tutelaje ni a la unilateralidad estadounidense. De ahí, por ejemplo, los intentos, que se volverían recurrentes en las décadas posteriores, por hacer del órgano permanente de la Unión un efectivo ente multilateral. Por su posición geográfica y su carácter de potencia media, el país fue reconocido, desde ambos polos, como potencial interlocutor entre América Latina y EEUU, lo que se manifestó en las peticiones para que se convirtiera en sede de la II Conferencia Internacional Americana en 1901, celebrada en un entorno enrarecido tras la creciente injerencia estadounidense en el Caribe, a partir de la guerra contra España.¹⁰³⁷

Más allá de esos dos elementos, en este periodo, coincidente con la que se ha denominada *Primera Globalización Económica*, el gobierno mexicano tuvo un bajo nivel de identificación con el ámbito panamericano. El dominio excesivo de EEUU sobre éste, la diversificación de las relaciones internacionales hacia las potencias europeas, la existencia de otros espacios de diplomacia multilateral en los que se abordaron los temas estratégicos para el país y la propia determinación del gobierno porfirista de no asumir compromisos de carácter hemisférico, por contravenir a los intereses nacionales o simplemente por no encontrarlos atractivos o útiles, fueron cuestiones que influyeron en esa posición. De los tratados y/o convenciones signados en las cuatro Conferencias Panamericanas efectuadas entre 1889 y 1910, solo se ratificó el 29 %. Incluso, como se indicó en el primer capítulo, sin tomar en cuenta los acuerdos de la reunión de Buenos Aires de 1910, cuyo proceso de confirmación legislativo pudo interrumpir la Revolución, la cifra fue muy baja: apenas 38.4%. Los datos contrastan con el 73.5 % de ratificación de los tratados firmados en los cónclaves de Entreguerras.

La Revolución Mexicana y la Primera Guerra Mundial generaron condiciones contextuales que propiciaron que, al finalizar ambas, las nuevas autoridades mexicanas se vieran obligadas a adoptar una política activa de cara al sistema hemisférico y que se ampliara, de manera efectiva, la presencia diplomática. Desde finales del siglo XIX la Cancillería porfirista pretendió contar con legaciones en las principales capitales de América Latina,

¹⁰³⁷ Es importante recordar que fue Ecuador, primero, quien promovió la candidatura mexicana en 1896; Colombia lanzaría una segunda iniciativa, antes de que EEUU le hiciera la solicitud definitiva. En el primer capítulo, también, se recogen los testimonios del embajador Vicente Quesada sobre la importancia que para Argentina tenía la relación con México, dada su posición geográfica estratégica y su carácter de potencia regional.

proyecto que se retomó, consolidó y amplió a partir de la llegada de Venustiano Carranza al poder. Es sintomático que, después de la estadounidense, la mexicana se convirtió durante el periodo de estudio en la diplomacia americana con mayor representación a nivel continental, superando a otras potencias medias como Brasil, Argentina y Chile. El propio Carranza procuró que, tras los convulsos años de guerra civil, el país intentara normalizar y fortalecer su participación en la Unión de Repúblicas Americanas. Sus pasos fueron seguidos por las administraciones subsecuentes.

Frente al nuevo horizonte global, la participación en organismos regionales e internacionales se convirtió en una prioridad para México. El país ingresó hasta 1931 a la SDN mientras que EEUU no lo haría jamás. En todo caso, puede señalarse que durante la década de 1920 el sistema interamericano fue el único campo de interacción multilateral en el que participaron formalmente los dos vecinos norteamericanos, justo en un periodo en el que se vivió el auge de movimientos transnacionales que pugnaban por un mayor multilateralismo, como vía para reestructurar las relaciones internacionales y evitar una nueva catástrofe bélica.

Al concluir la Revolución mexicana, la arena panamericana fungió como una de las vías para tratar de romper el aislamiento internacional que padecía México. En un primer momento, y algo paradójicamente, la determinación de no asistir a la Conferencia de Santiago en 1923 y, sobre todo, los argumentos esgrimidos para justificar la medida, no solo contribuyeron a que el gobierno de Obregón obtuviera el reconocimiento estadounidense, sino que también fueron determinantes para el nuevo papel de la diplomacia mexicana. Al protestar por el control que ejercía EEUU sobre la Unión Panamericana y señalar que éste impedía que esta funcionara como un verdadero órgano multilateral, México abanderó la que se convirtió en una de las principales causas de varias naciones de América Latina: que la igualdad jurídica entre los países del continente fuera el eje total del sistema interamericano.

En un segundo momento, a partir de 1927, y de manera particular entre 1929 y 1933, el grupo de hombres al frente de la Cancillería mexicana definió las directrices de lo que denominé una política hemisférica propia, paralela al surgimiento de la política de la Buena Vecindad estadounidense. Se fijaron criterios para desarrollar proyectos propios de cooperación continental, acordes a los intereses nacionales, y para adoptar aquellos que, aunque de manufactura ajena, fueran benéficos para el país. Asimismo, México asumió el liderazgo en las iniciativas que pretendían la consolidación de un orden jurídico que estableciera de manera clara derechos y obligaciones a los Estados americanos.

Aunque la construcción de un andamiaje de derecho americano fue una cuestión presente desde la I Conferencia Panamericana de 1889, se revitalizó su vigencia en el contexto de Entreguerras, sobre todo a partir de las resoluciones emitidas por la Reunión de Jurisconsultos de Río de Janeiro en 1927. En ellas se incluía la *Convención de Derechos y Obligaciones de los Estados* que establecía, entre otros principios, la equidad jurídica de los Estados; el rechazo al intervencionismo de un país en los asuntos de otro; la existencia política de un Estado independientemente de que otros gobiernos le otorgaran el reconocimiento; el repudio a las conquistas territoriales, y la igualdad ante la ley entre nacionales y extranjeros, esto último en términos de la Doctrina Calvo, es decir, que los extranjeros no podrían demandar un trato privilegiado y tendrían que someterse a la legislación y los tribunales del país en el que se encontraran. Todos estos principios eran concordantes con la visión que tenía el México que emergió de la Revolución sobre las relaciones internacionales y de ahí que el país asumiera de manera lógica la vanguardia en el objetivo de consolidar un orden jurídico.

La ambición principal de la diplomacia mexicana en esos años fue sentar las bases para una construir una política exterior equilibrada, que permitiera al país mantener su autonomía política frente a las potencias internacionales y lograr el ansiado despegue económico en un entorno que fue marcado por gran inestabilidad económica a escala mundial, como quedó especialmente manifiesto tras el estallido de la crisis de 1929. En este sentido, la búsqueda de contrapesos para facilitar el desarrollo del país y su reinsertión en el ámbito internacional, incluyó, entre otros aspectos, la diversificación de los vínculos con otras naciones, el ingreso a la SDN y el fortalecimiento del papel de México en la Unión de Repúblicas Americanas. Este último punto, que es el menos estudiado por la historiografía, tuvo una importancia fundamental, ya que la meta consistió en tratar de consolidar un contrapeso hemisférico que contribuyera a compensar las condiciones de asimetría con respecto a su poderoso vecino, los Estados Unidos.

La Conferencia Panamericana de Montevideo de 1933 fue un episodio culminante para el afianzamiento del protagonismo mexicano, sustentado en la experiencia adquirida en los años previos. En este evento la actuación estuvo orientada a provocar un viraje en la manera en la que se conducía el sistema interamericano y a obtener ventajas estratégicas que respondieran a intereses propios. México impulsó precisamente la adopción de la *Convención Derechos y Obligaciones de los Estados*, cuya discusión se aplazó en la Conferencia de La Habana de 1928. Fue muy significativo que en Montevideo una mayoría de naciones latinoamericanas

coincidiera en que era inaplazable establecer las bases para un orden jurídico con derechos y obligaciones en común, como sostén de las relaciones interamericanas. La presión colectiva obligó a EEUU a firmarla con reservas. Tres años después, en la Conferencia de Buenos Aires de 1936, la delegación estadounidense aceptaría sin ambages el repudio al intervencionismo.

La participación de México en la capital uruguaya tuvo un objetivo inmediato: evitar una intervención en Cuba, que vivía un proceso revolucionario, y presionar para que EEUU llevara a la práctica su política de Buena Vecindad, mediante la derogación de la Enmienda Platt y el retiro de tropas de Haití. Las propuestas de una moratoria en el pago de la deuda externa y de instauración de un sistema bimetalista, a su vez, buscaron mejorar las condiciones mexicanas en las negociaciones con sus acreedores y las perspectivas para el principal producto de exportación de la época: la plata. En ambos casos el gobierno estadounidense tenía una influencia relevante, por lo que hacia él se dirigió la presión.

En un tercer momento, definido por la llegada de Lázaro Cárdenas a la presidencia a fines de 1934, México se posicionó como un interlocutor angular al interior de la Unión de las Repúblicas Americanas. Las crecientes tensiones en el escenario internacional provocaron que se convirtiera una prioridad en la agenda lograr acuerdos que garantizaran la estabilidad del continente, frente a la incapacidad de la SDN, de la cual se fueron desprendiendo un número importante de naciones americanas. La diplomacia mexicana promovió posiciones intermedias, que permitieron distender la polarización entre EEUU y Argentina, que apostaban, respectivamente, por la cooperación panamericana máxima y mínima. El papel desempeñado por México tuvo un impacto favorable: permitió amortiguar las tensiones con los estadounidenses generadas por las políticas sociales del Cardenismo.

Ante el estallido de la II Guerra Mundial, México instrumentalizó su participación en el sistema interamericano en dos sentidos. Por un lado, para asegurar que se respetara el principio de multilateralidad en la defensa del continente y evitar que el país quedara subordinado militar y políticamente a EEUU. Por el otro, para acelerar la resolución de los temas conflictivos heredados desde la Revolución e iniciar una etapa distinta en la relación bilateral, que correspondiera con las circunstancias de un México que apuraba su industrialización. Aunque, como lo señala Knight, el camino no fue lineal, y el periodo estuvo marcado por encuentros y desencuentros, es importante destacar que durante las dos décadas de Entreguerras la relación bilateral entre México y EEUU vivió el tránsito de una vecindad conflictiva a una asociación de

entendimiento creciente.¹⁰³⁸ Como se demostró en la investigación, esto fue posible, en gran medida, por la interacción sostenida a través de la Unión de Repúblicas Americanas.

Como se expuso en el Colofón, el fin de la guerra planteó un dilema para la política exterior mexicana, respecto al nivel de asociación que debía prevalecer con EEUU. Las condiciones contextuales del mundo bipolar definieron un nuevo panorama para la diplomacia multilateral hemisférica, que implicó, de entrada, la desaparición de la Unión de Repúblicas Americanas y el surgimiento de la OEA, con una estructura más rígida. Es indicativo que el preámbulo para el nacimiento de este nuevo organismo fuera la firma en 1947 de un pacto de defensa conjunta: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de Río de Janeiro, que demandó un grado mayor de compromiso entre los países del continente y confirmó la centralidad de la que sería la principal preocupación del panamericanismo de la segunda mitad del siglo XX: frenar la amenaza soviética.

Hay tres cuestiones que considero relevante destacar en estos comentarios finales. En primer lugar, el empate de los objetivos mexicanos con los de otras naciones latinoamericanas en pos de una meta común: impulsar un multilateralismo lo más equitativo posible, sustentado en una base jurídica, que permitiera contener a EEUU y a otras potencias. En segundo, el peso de los actores no gubernamentales en las relaciones interamericanas y su influencia en el papel desempeñado por México. En tercero, la manera en la que se “mexicanizó” el panamericanismo. Es decir, el desarrollo de iniciativas propias y el impacto de la armonización del andamiaje institucional a nivel interno.

El bajo intercambio material y el recelo de los gobiernos conservadores hacia el régimen que emergió de la Revolución, han sido dos argumentos constantes en la historiografía para señalar que, pese a los esfuerzos mexicanos, los vínculos con América Latina descansaron primordialmente en un plano “moral”, restringidos a la promoción de intercambios de tipo cultural. A contracorriente de esa visión, uno de los hallazgos más relevantes en la investigación fue que, desde la perspectiva del ámbito multilateral, las relaciones con Latinoamérica tuvieron una importancia estratégica para México: le permitieron influir en el sistema interamericano y mejorar sus condiciones de negociación frente a EEUU. La definición de objetivos comunes compensó la ausencia de vínculos económicos sólidos y permitió minimizar las diferencias políticas; en diversos momentos, México colaboró con naciones con las que mantenía una interacción ríspida en el plano bilateral: Venezuela,

¹⁰³⁸ KNIGHT, *US-Mexican relations*.

Nicaragua y Guatemala, por ejemplo. Y lo mismo puede decirse de países con los cuales los lazos comerciales eran casi nulos y los políticos prácticamente inexistentes, como fue el caso de Haití, con el que los diplomáticos mexicanos actuaron en conjunto en los Congresos interamericanos.

Si bien, la presencia diplomática mexicana en el continente fue un factor importante para abrir espacios de interlocución directa con casi todas las repúblicas del continente, la cooperación efectiva en la arena panamericana fue posible, primordialmente, con aquellos países que compartían problemáticas y un contexto similar al mexicano. La manifestación más evidente fue la formación de coaliciones o “bloques” en las Conferencias Panamericanas. Aunque variaron en su composición, es sintomático que estuvieron integrados mayoritariamente por naciones del Caribe, Centroamérica y las más septentrionales de América del Sur, particularmente Colombia, Ecuador y Venezuela.

Esta circunstancia geográfica no fue casual. Para todas, la interacción con EEUU era fundamental en términos económicos y políticos. A diferencia de las naciones del sur, con un mayor equilibrio en sus relaciones exteriores, gracias a los fuertes vínculos con las potencias europeas, las de la región caribeña tenían a los estadounidenses como sus principales socios. Es un factor que permite entender, por ejemplo, que mientras Argentina asumió una postura de oposición al panamericanismo e incluso rupturista, los países del área del Caribe, incluido México, apostaron por vigorizar el multilateralismo hemisférico, en tanto vía para contener al Coloso del Norte.¹⁰³⁹ Es decir, el efecto espejo, causado por la condición de vecindad, fue extensivo a toda la región inmediata a EEUU: el interés de éste en el sistema interamericano incidió en la atención de los demás países de la zona.

La existencia de un imaginario compartido sobre el derecho internacional fue un elemento de cohesión, que permitió que estos países promovieran, desde la Conferencia de La Habana de 1928, la discusión de las Resoluciones de la Comisión de Jurisconsultos de Río de Janeiro, emitidas en 1927. Como se dijo párrafos atrás, esta visión compartida sobre la necesidad de un orden jurídico interamericano fue fundamental para que en la Conferencia de Montevideo de 1933 se adoptará la *Convención Derechos y Obligaciones de los Estados* y para que en

¹⁰³⁹Aunque por sí mismo merecería desarrollar una investigación particular, la división en dos grupos regionales al interior de la Unión de las Repúblicas Americanas parece confirmar la prevalencia histórica de dos sistemas internacionales americanos, tal como se advierte en un estudio reciente: uno en la parte norte del hemisferio, tejido en torno a EE.UU. y otro al sur, mucho más equitativo en su distribución del poder. Es un tema que, insisto, vale la pena desarrollar. Cfr. GARCÍA, *Dos sistemas internacionales*.

la reunión de Buenos Aires de 1936 EEUU terminara por reconocer plenamente que el intervencionismo unilateral era incompatible con el multilateralismo interamericano.

México desempeñó un papel crucial como articulador de las coaliciones. Los principios contenidos en la Convención eran plenamente coincidentes con los lineamientos de la política exterior mexicana, lo que facilitó precisamente, como hemos venido señalando, que asumiera la vanguardia en el objetivo de consolidar un orden jurídico. La diplomacia mexicana desarrolló proyectos que fortalecían esa meta, como el *Protocolo de No Intervención*, el *Código de la Paz* y la instauración de una Corte de Justicia continental. Independientemente de sus resultados, la relevancia de estas propuestas radicó en que permitieron ampliar los márgenes de negociación y mantener la unidad en torno a la primacía del panamericanismo jurídico como condición para la cooperación multilateral.

El liderazgo mexicano fue reconocido por los propios involucrados en las coaliciones, pero también por EEUU y por las otras repúblicas latinoamericanas. Para poder alcanzar resultados concretos y mantener la cohesión interna de las actuaciones colectivas, México se condujo de manera pragmática. No solo accedió a negociar y llegar a posiciones intermedias con EEUU y las naciones del sur, sino que también defendió posturas que no necesariamente compartía plenamente. Por ejemplo, varios países de la región caribeña simpatizaron con la idea de constituir una Liga de Naciones Americana, con atribuciones similares a la de Ginebra e incluso independiente de ésta, posibilidad que se amplió conforme varios de ellos fueron abandonando la SDN en los años 1930. Desde su ingreso y hasta el fin de la organización, México reivindicó el universalismo ginebrino, en concordancia de la lógica de la política de equilibrios. Sin embargo, mostró disposición a apoyar las iniciativas que buscaban la conformación de una liga hemisférica, pese a que, de haberse materializado, habría ampliado el grado de compromiso entre los países americanos y prácticamente habría dejado a Ginebra con una influencia minúscula en América.

Lo que evidencian de manera general estas dinámicas de interacción es que, a diferencia de lo que sostiene la historiografía tradicional, durante el periodo de Entreguerras el sistema interamericano no fue configurado en función exclusiva de los intereses de EEUU, sino que fue resultado de un proceso sumamente intenso de negociación. La presión ejercida desde América Latina, en conjunto con las condiciones del contexto internacional y con las propias presiones internas, resultaron fundamentales no solo para establecer límites al llamado coloso del Norte, sino también para que éste hiciera efectiva, más allá del discurso, su política de la

Buena Vecindad. El cese de las intervenciones estadounidenses en Centroamérica y el Caribe, así como la definición de mecanismos colectivos de respuesta frente a amenazas inter y extra-continenciales fueron resultados visibles de estas dinámicas.

Más allá de la centralidad de la relación con EEUU y de la colaboración con las naciones latinoamericanas de su región inmediata, a lo largo de la tesis se dio cuenta de la importancia que para México tuvo la relación con las otras potencias medias en América Latina: Chile, Brasil y Argentina. En los tres casos hubo momentos de encuentro y de desencuentro. Sin duda, la interacción más compleja y constante fue la que mantuvo con Argentina: ambos países no solo actuaron de acuerdo a sus intereses nacionales y a sus propias condiciones contextuales, sino que además buscaron asumir un liderazgo de carácter regional en sus zonas geográficas inmediatas: los mexicanos en Centroamérica y el Caribe; los argentinos en el Cono Sur y los países andinos.

Aunque Brasil, al igual que México, fue un interlocutor importante en el sistema hemisférico que contribuyó a distender la polarización generada por Argentina y EEUU, su desempeño descansó más en su propio peso político y económico, que en la movilización de un colectivo de naciones o en la formación de bloques encabezados por él. En el caso de Chile, pese a que sus características permiten identificarlo como potencia media, su accionar estuvo más limitado, a consecuencia de sus perennes tensiones con Perú y Bolivia, lo que provocó que mayormente, pero no siempre, asumiera posiciones defensivas y/o un bajo perfil. No fueron pocas las ocasiones en que los chilenos se apoyaron en el cobijo argentino para confrontar de manera indirecta a EEUU, como ocurrió al estallar la II Guerra Mundial.

Diversos trabajos han destacado algunas de las peculiaridades de la relación bilateral entre los dos países hispanos de mayor tamaño: México y Argentina.¹⁰⁴⁰ No obstante, la Unión de Repúblicas Americanas ofrece una ventana distinta para analizar sus vínculos desde un plano multilateral. Si bien, ambos veían con preocupación el creciente poderío estadounidense, sus lecturas sobre el panamericanismo fueron divergentes. Mientras que para México el sistema interamericano se vislumbró como una vía para contener a su vecino, para los argentinos la materialización de acuerdos multilaterales ocupó un lugar secundario. Por lo menos durante el periodo de Entreguerras, para la diplomacia argentina la arena multilateral fue un medio para presionar a EEUU en favor de un arreglo comercial, así como para expresar discursivamente su oposición al panamericanismo y la orientación “universalista” de su política exterior,

¹⁰⁴⁰ Por ejemplo: ZULETA, *Los extremos de Hispanoamérica* y YANKELEVICH, “México-Argentina”

aspecto que tuvo relevancia en términos de legitimidad para la política interna de la nación sudamericana.

México y Argentina experimentaron momentos de franca colaboración, como por ejemplo en la Conferencia Panamericana de Washington o en la Reunión de Jurisconsultos de Río de Janeiro, en los que pudieron empatar objetivos. Pero también hubo otros de antagonismo abierto, como la Conferencia de Montevideo de 1933, en donde el principal obstáculo que enfrentó la delegación mexicana no fue su contraparte estadounidense, sino la del país sudamericano. Los momentos de mayor tensión entre ambos se vivieron por sus divergencias respecto a la Guerra Civil Española y al papel que debía asumir ante ella la diplomacia multilateral. Si bien, en el presente proyecto se intentaron presentar los principales rasgos de la relación entre las dos naciones en la arena panamericana, es un tema con potencial para ser desarrollado y ampliado en futuros trabajos, sobre todo si se coteja con la interacción en la SDN.

Otro elemento que hemos tratado de enfatizar en la presente tesis es que durante el periodo de Entreguerras hubo un fuerte activismo de movimientos sociales de carácter transnacional, que buscaron incidir en las relaciones internacionales, con el propósito principal de generar condiciones que permitieran evitar una nueva guerra mundial. El ámbito panamericano se convirtió en uno de los escenarios predilectos de estas movilizaciones. Una de las habilidades de la diplomacia nacional fue saber aprovechar dicho entorno así como el atractivo que generaba el mito del México revolucionario entre la diversidad de grupos identificados como antiimperialistas. Como se destacó a lo largo del texto, la presión generada al interior de cada de las repúblicas americanas fue un factor que no se puede menospreciar. En el caso específico de EEUU, al que la Cancillería mexicana dirigió buena parte de su atención, grupos identificados de manera genérica como “antiimperialistas” tuvieron influencia política y un peso electoral importante, que contribuyó a que su gobierno fuera receptivo con las posiciones mexicanas y a que en general cuidara su desempeño en el sistema interamericano, ante las consecuencias que podía tener en su vida política interna.

Además de promover sus posturas ante la opinión pública de diversos países con el objetivo de generar presión favorable, una preocupación permanente de la diplomacia mexicana fue la de tejer redes de colaboración con actores no gubernamentales específicos, que tenían interés en impulsar temáticas para su discusión en la arena panamericana. Hay dos casos que fueron recurrentes y que vale la pena mencionar: sindicalistas y feministas, ambos con una

fuerte presencia trasnacional, pero también con influencia relevante en el plano doméstico. En el caso de los obreros esa colaboración fue, en un primer momento, fue con la CROM y la estadounidense *American Federation of Labor* (AFL); después con la CTM de Lombardo Toledano, que constituiría una organización internacional: la Confederación de Trabajadores de América Latina (CTAL); en el caso de las feministas, con los colectivos que dieron vida a la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM). La Cancillería fue receptiva con ellos, al grado de incorporar representantes de los dos sectores en varias de las delegaciones que participaron en las Conferencias Panamericanas.

En ambos casos, los movimientos aspiraron a que dentro del sistema interamericano se discutieran y aprobaran iniciativas en favor de sus derechos. En el caso feminista fue de primordial atención el reconocimiento de la nacionalidad y la ciudadanía a las mujeres;¹⁰⁴¹ en el sindicalista, que se generaran garantías comunes en materia laboral. Al abrir el espacio para que fueran escuchados y pudieran presentar propuestas, México contó con importantes aliados que ejercieron presión no solo sobre el gobierno estadounidense, sino también sobre varios de América Latina. Aunque hay algunos trabajos historiográficos que comienzan a estudiar el papel que las asociaciones feministas y sindicalistas tuvieron en las relaciones intercontinentales, el peso de estos y otros actores no gubernamentales es una temática aún con un amplio camino por explorar. En la presente investigación se ofrecieron algunos elementos generales, que espero pueden ayudar a contribuir a pensar en la incidencia política concreta de esos movimientos en la arena multilateral.

No obstante, hay que tener en cuenta que si bien la presencia de actores no gubernamentales fue utilitaria para la Cancillería mexicana en algunos contextos, en otros resultó peligrosa. El caso más notorio fue la movilización internacional de simpatizantes de los cristeros, que presionó para que la Unión de Repúblicas Americanas se pronunciara sobre la guerra civil que azotó al país entre 1926 y 1929, e incluso para que se considerara la posibilidad de condenar al gobierno de Plutarco Elías Calles. Como se explicó en el capítulo tercero, esto forzó a que México moderara la posición que originalmente contemplaba asumir frente a

¹⁰⁴¹ Puede parecer contradictorio que, mientras en el ámbito panamericano México impulsó el debate sobre los derechos de nacionalidad y ciudadanía a la mujer, en el plano local el gobierno federal se opuso sistemáticamente a conceder el derecho al voto hasta la década de 1950. Sin embargo, hay que entender que fue una alianza pragmática, atada a unos objetivos muy concretos. Mientras que el movimiento feminista aprovechó el canal que se le abrió para posicionar temas de su interés en la agenda internacional, México pudo contar con el respaldo este importante actor trasnacional para promover sus posturas e iniciativas, no solo en EEUU, sino también en varias naciones latinoamericanas.

EEUU en la Conferencia de La Habana. La capacidad de movilización de los simpatizantes de los guerrilleros en todo el continente, motivó la cautela de los diplomáticos mexicanos. En este caso, la estrategia fue de contención. El peso de la opinión pública interna y de los movimientos de oposición en la definición de la propia política exterior mexicana es, también, un tema que requiere de un estudio aparte.

Para la diplomacia mexicana, la apuesta por consolidar un marco jurídico común fue instrumental, en tanto permitió a generar garantías frente a las presiones estadounidenses y mantener autonomía en la política interna y externa. La armadura jurídica interamericana, por ejemplo, fue estratégica al argumentar la legitimidad de medidas como las expropiaciones agraria y petrolera, amparadas en el derecho internacional que reconocían las naciones americanas. Sin embargo, sus alcances no fueron meramente defensivos. Armonizar la legislación nacional con las normas y reglas reconocidas a nivel continental, propició que México desarrollara una lectura propia del panamericanismo, pero también que se legislara y definieran posiciones claras sobre una diversidad de temas. La definición del marco jurídico interamericano influyó en la configuración del marco jurídico local. Fue el caso, por ejemplo, de las leyes de Aviación Civil de 1930 y de Nacionalidad y Naturalización de 1934, o del Código Sanitario de 1926. En los tres influyó de manera directa la necesidad de contar con instrumentos nacionales que permitieran definir los alcances de convenios sobre esos tópicos firmados, previamente, a nivel panamericano.

Como se señaló párrafos atrás, durante el periodo de entreguerras el Poder Legislativo mexicano ratificó 73.5 % de los tratados y/o convenciones signados en las Conferencias Panamericanas. Cada uno de los acuerdos puede dar pie a investigaciones particulares, que salen de los alcances de la presente investigación. Aquí lo que se quiso resaltar fue el interés que puso México por contar con un piso institucional común al resto de las naciones americanas y la tendencia hacia la cooperación que guió su actuación. Determinar las posturas a asumir respecto a la agenda panamericana implicó un proceso detallado de análisis, en el que no solo se involucraron los artífices tradicionales de la política exterior, sino grupos de especialistas en diversas áreas. Este fue un paso trascendental para que desde México se lanzaran iniciativas de alcance continental y que el país se involucrara de lleno en la definición del andamiaje institucional común.

De manera particular, destacó el impulso a la creación de organismos de cooperación. Sobresalen, por haberse materializado durante el periodo, los institutos Panamericano de

Geografía e Historia y el Indigenista Interamericano, que reflejaron, en particular, el interés mexicano por promover los intercambios científicos y culturales entre las naciones del hemisferio. Sin embargo, no fueron los únicos de trascendencia. Otros proyectos mexicanos presentados en las Conferencias Panamericanas de los años de Entreguerras contribuyeron para que se sentaran las bases para la creación y consolidación de entes como el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ambos instaurados tras la II Guerra Mundial y que permanecen hasta la actualidad. En este sentido, en contraposición de las lecturas tradicionales sobre el tema panamericano, podemos afirmar que México no solo resistió y actuó frente a las iniciativas de cooperación hemisférica promovidas desde el norte, sino que desarrolló, de manera activa, su propia versión del panamericanismo.

La trascendencia, e incluso la vigencia, de los acuerdos y las instituciones establecidos al amparo de la Unión de Repúblicas Americanas es una cuestión que merece un estudio a profundidad. En mi opinión, además de los organismos mencionados, cuestiones como la definición del llamado sistema interamericano de derechos humanos, que se constituyó formalmente durante la segunda mitad del siglo XX –particularmente desde la década de 1960– no se puede comprender a cabalidad, sino se consideran los avances del periodo previo. Dentro del andamiaje institucional que se construyó entre 1889 y la década de 1940 destacaron los acuerdos que buscaron reconocer derechos a grupos como infantes, extranjeros, mujeres e indígenas. De este modo, un error en el que caen generalmente los estudios de las relaciones internacionales es el considerar que el multilateralismo interamericano nació y partió de cero con la instauración de la OEA. El tema lo dejó planteado para su discusión.

En resumidas cuentas, la presente investigación ha buscado recuperar, en primer término, la importancia que tuvo para México su participación en la Unión de las Repúblicas Americanas. Creo que la revisión de las aportaciones de los diplomáticos mexicanos en las distintas Conferencias Panamericanas y en un amplia gama de espacios de negociación paralelos demuestra lo fecundo que puede resultar la reconstrucción y reinterpretación de la historia internacional a partir de la consulta de fuentes primarias relativamente poco visitadas. Pero, más allá de lo que este foro multilateral representó de manera específica para el caso mexicano, espero que el presente estudio contribuya, aunque sea mínimamente, a repensar algunas de las dinámicas de las relaciones interamericanas, en particular llevando a reconsiderar y cuestionar ciertos determinismos en las interpretaciones habituales sobre las asimetrías de

poder entre naciones que son dispares en tamaño y poder y, por consiguiente, ponderar la capacidad de agencia de las naciones más débiles. Aunque un país supere a otro en cuestiones militares, territoriales y económicas, siempre habrá mecanismos que permitan resistir y abrir campos de negociación. La fatalidad del gigante que impone sus condiciones no puede ser, bajo ninguna circunstancia, un pretexto para claudicar en la defensa de los intereses y el bienestar propios.

ÍNDICE DE TABLAS Y CUADROS

Gráfica 1.1 Cuotas para el mantenimiento de la Unión de Repúblicas Americanas.....	67
Tabla 2.1 Comercio Exterior desde América Latina en 1920.	94
Tabla 2.2 Presencia diplomática de México en los países de la Unión de Repúblicas Americanas Enero de 1923	106
Tabla 2.3 Proyectos de derecho público internacional en Río de Janeiro 1927	134
Tabla 2.4 Comisiones Especiales convocadas por la Unión Panamericana, 1923-1927.....	146
Tabla 3.1 Comisiones Especiales convocadas por la Unión Panamericana, 1923-1927	185
Tabla 3.2 Comparativo de misiones diplomáticas en el exterior hacia Montevideo	201
Tabla 3.3 Temario propuesto por México para modificar el apartado de Moneda y Crédito.	228
Tabla 4.1 Comparativo de Misiones Diplomáticas en América.....	284
Tabla 4.2 Convenciones de la VII Conferencia Internacional Americana de Montevideo ratificados por México. 289	
Tabla 4.3 Convenciones de la Conferencia Interamericana para la Consolidación de la Paz ratificados por México antes de agosto de 1938	344
Tabla 4.4 Bloque del Caribe	365
Tabla 4.5 Comisiones de la VIII Conferencia Internacional Americana	368

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

Fuentes

Siglas

ABCO, LRP	Archivo de la Biblioteca Colón de la Organización de Estados Americanos (OEA), Colección Leo Rowe Papers, Washington, D.C.
AGN, DGIPS	Archivo General de la Nación, Departamento Confidencial de la Secretaría de Gobernación, Ciudad de México
AGN, FLC	Archivo General de la Nación, Fondo Lázaro Cárdenas del Río
AHCOLMEX, RB	Archivo Histórico de El Colegio de México, Fondo Ramón Beteta, Ciudad de México
AHSRE	Archivo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Ciudad de México.
APFCN	Archivo Particular Francisco Castillo Nájera en el AHSRE, Ciudad de México.
AIF	Acervo Isidro Fabela, Ciudad de México
APC-FT	Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca, Ciudad de México
APC-FT, CEUA	Colección Documental de la Embajada de Estados Unidos en México
APC-FT, FAO	Fondo Álvaro Obregón
APC-FT, FEC	Fondo Elías Calles
APC-FT, PEC	Fondo Plutarco Elías Calles
APC-FT, FFT	Fondo Fernando Torreblanca
BDFA	British Documents of Foreign Affairs. Impresos. Universidad de Texas, sede Austin.
BN, CE RHV	Biblioteca Nacional de la Universidad Nacional Autónoma de México, Colección Especial Rafael Heliodoro Valle, Ciudad de México
CAR	Archivo de la Capilla Alfonsina, Ciudad de México
CARSO, AFD	Centro de Estudios de Historia de México CARSO, Archivo Félix Díaz, Ciudad de México
CEHP	Charles Evans Hughes Papers en la Biblioteca del Congreso de Estados Unidos, Washington DC
CHP	Archivo Cordell Hull Papers en la Biblioteca del Congreso de Estados Unidos, Washington DC
CP	Confidential US State Department Papers, 1940-1945. Micropelícula en la Universidad de Texas, sede Austin
DWP	Dwight W. Morrow Papers. Micropelícula en el Instituto Mora, Ciudad de México
FRUS	Papers relating of Foreign Relations of the United States, Washington, Department of State. Colección impresa en la Biblioteca Daniel Cosío Villegas de El Colegio de México. Disponible en línea https://uwdc.library.wisc.edu/collections/FRUS/
IBB, FQ	Instituto Iberoamericano de Berlín, Fondo Quezada, Berlín, Alemania
JBP	Archivo John Barrett Papers en la Biblioteca del Congreso de Estados Unidos Washington DC

NARA, RG	Archivos Nacionales de Estados Unidos: Record Group 43. International Conferences Commissions and Expositions. College Park, Maryland
NARA, RIAM	Archivos Nacionales de Estados Unidos: Record Group 43. Records of the Department of State Relating to Internal Affairs of Mexico ¹⁰⁴²
USMI	United States Military Intelligence Report. México 1919-1941. Micropelícula Universidad de Texas, sede Austin

Periódicos y revistas

ABC, Madrid

Boletín de la Unión Panamericana, Washington D.C.

Chicago Tribune, Chicago

Diario de la Marina, La Habana

El Debate, Madrid

El Universal, México D.F

Excelsior, México D.F

El Mundo, México D.F

El Heraldo de Cuba, La Habana

El Mundo, La Habana

La Nación, Santiago de Chile

El Mercurio, Santiago de Chile

La Nación, Buenos Aires

La Razón, Buenos Aires

La Prensa, Buenos Aires

La Libertad, Madrid,

La Vanguardia, Buenos Aires

The New York Times, Nueva York

The New York Herald, Nueva York

The New York World, Nueva York

The Times, Londres

The Washington Post, Washington D.C

¹⁰⁴² Se consultaron en micropelícula. Algunos rollos en la Universidad de Texas y otros digitalizados en un portal vinculado al Instituto Iberoamericano de Berlín.

Informes y memorias

Actas de la Conferencia Internacional Americana, Washington, 1890.

Actas y documentos de la Segunda Conferencia Pan-Americana, México, 1902.

Actas de la Tercera Conferencia Sanitaria Internacional de las Repúblicas Americanas, celebrada en la Ciudad de México del 2 al 7 de diciembre de 1907, Unión de Repúblicas Americanas, Washington, 1908.

Acta de las Sesiones Plenarias de la Quinta Conferencia Internacional Americana. Verbatim Record of the Plenary Sessions of the Fifth International Conference of American States, Tomo I, Santiago de Chile, Imprenta Universitaria, 1923

Comisión Internacional de Jurisconsultos, *Reunión de 1927*, Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil, Edición Castellana, Río de Janeiro, Imprensa Nacional, 1927, 4 volúmenes

Department of commerce, *Statistical abstract of the United States, 1922*, Washington, 1923.

Final Act of the Inter-American Conference on War and Peace, México, Febrero-Marzo de 1945, Unión Panamericana.

Informe de la delegación de México a la Octava Conferencia Internacional Americana reunida en Lima, Perú, del 9 al 27 de diciembre de 1938, México, SRE, 1940.

Informes presidenciales Álvaro Obregón, Cámara de Diputados, 2006
<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-03.pdf>

Informes presidenciales Lázaro Cárdenas, Cámara de Diputados, 2006.
<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-08.pdf>

Informes presidenciales Plutarco Elías Calles, Cámara de Diputados, 2006.
www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-04.pdf

Informe de la Secretaría de Relaciones Exteriores de Agosto de 1933 a agosto 1º de 1934 presentado al H. Congreso de la Unión por el C. Dr. José Manuel Puig Casauranc, secretario de Relaciones Exteriores, México, Imprenta de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1934.

International Union of American Republics 1901, Washington, Press of W.F. Roberts, 1901.

International Union of American Republics 1906, Washington, Government Printing Office, 1906.

La Participación de México en la Sexta Conferencia Internacional Americana. Informe General de la Delegación de México, México, SRE, 1928

La opinion universal sobre la doctrina Estrada: expuesta por el gobierno de México, bajo la presidencia de don Pascual Ortíz Rubio, México, SRE, 1931.

Memoria General y actuación de la delegación de México en la Séptima Conferencia Internacional Americana, presentada por Dr. J.M. Puig Casauranc, jefe de ella y Secretario de Relaciones Exteriores, México, Imprenta de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1934.

Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores de agosto de 1927 a julio de 1928 presentada al H. Congreso de la Unión por el Genaro Estrada, subsecretario de Relaciones Exteriores, México, SRE, 1928

Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores de agosto de 1928 a julio de 1929 presentada al H. Congreso de la Unión por el Genaro Estrada, subsecretario de Relaciones Exteriores, México, SRE, 1929.

Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores de agosto de 1929 a julio de 1930 presentada al H. Congreso de la Unión por el Genaro Estrada, subsecretario de Relaciones Exteriores, México, SRE, 1930

Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores de agosto de 1930 a julio de 1931 presentada al H. Congreso de la Unión por el Genaro Estrada, subsecretario de Relaciones Exteriores, México, SRE, 1931

Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores de agosto de 1931 a julio de 1932 presentada al H. Congreso de la Unión por el c. Manuel C. Tellez, secretario de Relaciones Exteriores, México, SRE, 1932.

Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores de agosto de 1932 a julio de 1933 presentada al H. Congreso de la Unión por el c. José Manuel Puig Casauranc, secretario de Relaciones Exteriores, México, SRE, 1933.

Memoria del Ministro de Relaciones Exteriores de Perú, 14 de septiembre de 1934-12 de abril de 1936, Imprenta Torres Aguirre, 1936.

Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional correspondiente al año 1925, Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina, Buenos Aires, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1926

Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional correspondiente al periodo 20 de febrero al 30 de abril de 1932, Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina, Buenos Aires, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1932

Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional correspondiente al periodo 1932-1933, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. República de Argentina, Buenos Aires, Sociedad Anónima de Impresiones Generales, 1933

Minutes, resolutions., Documents, Third International American Conference, Río de Janeiro, Imprensa Nacional, 1906.

Opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre el proyecto de Dumbarton Oaks, México, SRE 1945.

Proceedings of the First Pan American Financial Conference, Washington, Government Printing Office, 1915

Report of the Second Pan American Commercial Conference, Washington, Pan American Union, 1919

Report of the Delegates of the United States of America to the fifth International Conference of American States held at Santiago, Chile, March 25 to May 3, 1923, United States, Government Printing Office, Washington, 1923

Report of the Delegates of the United States of America to the Sixth International Conference of American States held at Habana, Cuba, January 16 to February 20, 1928, United States, Government Printing Office, Washington, 1928

Report of the Delegates of the United States of America to the Seventh International Conference of American States, Montevideo, Uruguay, December 3-26 de 1933, United States, Government Printing Office, Washington, 1934.

Bibliografía

ABENTE, Diego “Foreign Capital, Economic Elites and the State in Paraguay during the Liberal Republic (1870-1936)” en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 21, No. 1, Febrero de 1989

AGGARWAL, Vinod K., *Debt games: strategic interaction in international debt rescheduling*, Nueva York, Cambridge University, 1996.

ÁGUILA, Marcos T. (1995). “Revolución, diplomacia y crisis: México en Montevideo, 1933” en *Fuentes Humanísticas*, vol 6., núm. 10, 1995.

AGUILAR MONTEVERDE, Alonso, *El panamericanismo de la Doctrina Monroe a la Doctrina Johnson*. México: Cuadernos Americanos, 1965

ANDERSON, Chandler P., “Projects of the American Institute of International Law: Projects for the Codification of American International Law” en *The American Journal of International Law*, Vol. 21, No. 2, abril 1927, pp. 306-312

Alfonso Reyes y el Llanto de España en Buenos Aires, 1936-1937 (Alberto Enríquez Pereza, ed.), México, Colmex-SRE, 1998.

ARMSTRONG, James D., *The Rise of a International Organisation: a short History*, Londres, Macmillan, 1988.

ARRIAGA, Víctor “México y los inicios del movimiento panamericano, 1889-1890” en Blancarte, *Cultura e identidad nacional*, FCE-Conaculta, 1994.

AURRECOECHEA, Juan Manuel, “Paquete de sorpresas. Disney, México y *Los Tres Caballeros*” en Revista de la Universidad de México, México, Febrero de 2003.

AYALA ESPINO, José, *Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, FCE, 2000.

ÁVILA, Felipe y SALMERÓN, Pedro, *Historia Breve de la Revolución Mexicana*, México, INEHRM-Siglo XXI, 2015.

BALDWIN, Deborah, “Diplomacia cultural: escuelas misionales protestantes en México”, *Historia Mexicana*, Vol. 36, No. 2, Octubre – Diciembre de 1986

BARRÓN, Luis, *Carranza. El último reformista porfiriano*, México, Tusquets, 2009.

BARRETT, John, “Practical Pan-Americanism” en *The North American Review*, Vol. 202, No. 718, Septiembre de 1915, pp. 413-423

BAZANT, Jan, *Historia de la deuda exterior de México, 1823-1946*, México, El Colegio de México, 1968

BENDER, Thomas, *Historia de los Estados Unidos: una nación entre naciones*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011

BREZZO, Liliana M. "Reparar la nación" discursos históricos y responsabilidades nacionalistas en Paraguay” en *Historia Mexicana*, Vol. 60, No. 1, julio-septiembre de 2010

BRITON, John A. “Redefining intervention. Mexico’s contribution to Anti-Americanism” en McPherson, Alan (Ed.), *Anti-Americanism in Latin America and the Caribbean*, (explorations in cultura and international history; v. 3), Nueva York, Bergahn books, 2006, pp. 37-60

BYRNE, *Orígenes del panamericanismo*, Caracas, Gobierno de Venezuela, 1976.

BULCOURF, Carlos “Voces de alerta contra la Conferencia Panamericana de 1889” en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, Vol. 9, N°. 17 1999

BUCHENAU, Jürgen, *In the shadow of the giant. The making of Mexico’s Central America Policy, 1876-1930*, Estados Unidos, The University of Alabama, 1996

----- *Plutarco Elías Calles and the Mexican Revolution*, Lanham, Md, Rowmand and Littlefield, 2007.

BULMER-THOMAS, Victor, *La historia económica de América Latina desde la Independencia*, México, FCE, 2010.

CASTILLO Manuel Ángel, Toussaint Mónica y Vázquez Olivera Mario, “Centroamérica” en Vega, Mercedes de (coord.), *Historia de las Relaciones Internacionales de México*, México, SRE, 2011

CALLES, Plutarco, *La rehabilitación de la plata como moneda: entrevista exclusiva con El Nacional*, México, SRE, 1933

CALVO, Isaza Oscar, “Conocimiento desinteresado y ciencia americana. El Congreso Científico (1898-1916)” en *Historia Crítica*, Septiembre-Diciembre de 2011, pp. 86-113

CANO, Gabriela, “México 1923: Primer Congreso Feminista Panamericano”, *Debate Feminista*, vol. 1, marzo de 1990, pp. 303-318

CÁRDENAS, Enrique, *La hacienda pública y la política económica, 1929-1958*, México, FCE, 1994.

CARMAGNANI, Marcelo, *El Otro Occidente*, FCE, 2010.

CASTAÑEDA ZAVALA, Jorge, “Una práctica diplomática en un mundo cambiante. El embajador Francisco Castillo Nájera, 1922-1950” en Agustín Sánchez Andrés, Rosario Rodríguez Díaz, Fernando Ianz Enciso y Enrique Camacho Navarro (coords.), *Artífices y operadores de la política exterior mexicana siglos XIX y XX*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo-El Colegio de San Luis-UNAM-Porrúa, 2004.

CLEMENTE, Isabel “Uruguay en las Conferencias Panamericanas” Ponencia presentada al Simposio “Los Asuntos Internacionales en América Latina y el Caribe Historia y Teoría. Problemas a Dos Siglos de la Emancipación” [www.fcs.edu.uy / archivos / Ponencia Uruguay -Panamericanismo.pdf](http://www.fcs.edu.uy/archivos/Ponencia_Uruguay-Panamericanismo.pdf)

CHARTIER, Roger, *Espacio público, crítica y desacralización en el siglo XVIII*, Barcelona, Gedisa, 2003

-----*El mundo como representación: estudios sobre la historia cultural*, Barcelona, Gedisa, 1995.

CRAMER, Gisela y PRUTSCH, Ursula, *Américas Unidas!: Nelson A. Rockefeller's Office of Inter-American Affairs (1940-46)*, Madrid- Frankfurt, Iberoamericana, Vervuert, 2012

COLE, Wayne, “Senator Key Pittman and American Neutrality Policies, 1933-1940” en *The Mississippi Valley Historical Review*, Vol. 46, No. 4 (Mar., 1960), pp. 644-662

COMPAGNON, Olivier, *América Latina y la Gran Guerra. El adiós a Europa (Argentina y Brasil, 1914-1939)*, Buenos Aires, Crítica, 2014.

CONNELL-SMITI, Gordon, *El Sistema interamericano*, México, FCE, 1971.

COLLADO, María Teresa del Carmen, “Del Capitolio a Bucareli: ¿Cesión de soberanía o realismo político?” en Suárez, Ana Rosa, *Pragmatismo y principios. La relación conflictiva entre México y Estados Unidos, 1810-1942*, Instituto Mora, 1998, pp. 315-374

----- *Dwight Morrow. Reencuentro y revolución entre México y Estados Unidos, 1927-1930*, Instituto Mora, 2006

-----"J. Reuben Clark, la experiencia mexicana y la construcción de la política del Buen Vecino" en *SECOLAS Annals*, Southeastern Council of Latin American Studies, noviembre, 2005, Georgia, pp. 170-185.

CORZO, Diana, *La política exterior mexicana ante la nueva doctrina Monroe, 1904-1907*, México, Mora, 2005

COSÍO VILLEGAS, Daniel, *Aspectos concretos del problema de la moneda en Montevideo*, SRE, 1934

----- *Ensayos y notas*, México, Hermes, 1966.

----- *Memorias*, Joaquín Mortiz, 1976

COVARRUBIAS, Ana “Los principios y la política exterior de México” en Schiavon, Jorge A., Spenser, Daniela y Vázquez Olivera, Mario (ed.), *En busca de una nación soberana. Relaciones Internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE-SRE, 2000

COX, Michael y STOKES, Doug (Ed.), *U.S. Foreign Policy*, Oxford University, 2008

CRUZ PORCHINI, Dafne, *Arte, propaganda y diplomacia cultural a finales del Cardenismo 1937-1940*, México, SRE, 2016

CRUZ, Mauricio “Gobierno y movimientos sociales mexicanos ante la segunda guerra mundial” en *Foro Internacional*, no. 205 Julio-Septiembre de 2011, pp.458-504

CUEVAS CANCINO, Francisco M, *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas 1826-1954: el genio de Bolívar a través de la historia de las relaciones interamericanas*, Caracas, 1955.

DALLEK, Robert, *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1945*

Díaz, Luis Miguel, *México y las comisiones internacionales de reclamación*, México, UNAM, 1983.

DORFMAN, Ariel y MATTERLART, Armand, *Para leer al Pato Donald. Comunicación de masas y colonialismo*, Siglo XXI, Buenos Aires, 38 edición, 2005 (1º 1972).

DWYER, John, *The Agrarian Dispute: The Expropriation of American-Owned Rural Land in Postrevolutionary Mexico*, Duke University Press, 2008.

DYER, Thomas, *Theodore Roosevelt and the idea of race*, London, Louisiana State University Press, 1992

EICHENGREEN, Barry y Uzan, Marc, “The 1933 World Economic Conference as an Instance of Failed International Cooperation” en <http://www.escholarship.org/uc/item/7xv9g1ps.pdf;origin=repeccitec>

ESPIELL, Héctor Gros “La doctrina del derecho internacional en América latina antes de la primera Conferencia Panamericana (Washington, 1889)” en *Anuario Hispano-Luso-Americano de derecho internacional*, N° 16, 2003.

ESTRADA, Genaro, *La doctrina de Monroe y el Fracazo de una conferencia Panamericana en México*, SRE, 1959

ESTRADA, Genaro, *La diplomacia en acción*, SRE, 1987 (“La Unión Aduanera Panamericana” y “Canada y la Unión Panamericana”).

EWELL, Judith, *Venezuela y los Estados Unidos: desde el hemisferio de Monroe al Imperio del Petróleo*, Caracas, Universidad Andrés Bello, 1998

FALCÓN, Julieta, *El ingreso y la participación de México en la Sociedad de Naciones (1919-1940)*, Tesis de Licenciatura CEI-Colmex, 2011.

FELL, Claude, *José Vasconcelos los años del águila 1920-1925: educación, cultura e iberoamericanismo en el México postrevolucionario*, México, INEHRM, 1989

FERNÁNDEZ, Miguel Ángel “La Primera Conferencia Panamericana, 1889-1890: prolegómenos para un derecho internacional americano” en Marichal, Carlos (coord.), *México y las conferencias panamericanas 1889-1939*, México, SRE, 2002

FRIEDMAN, Max Paul, *Repensando el antiamericanismo. La historia de un concepto excepcional en las relaciones internacionales estadounidenses*, Antonio Machado Libros, Madrid, 2015

----- “Retiring the Puppets, bringing Latin America back in: recent scholarship on United States-Latin American realtions” en *Diplomatic History*, vol. 27, no. 5, Noviembre de 2003.

FRIEDMAN, Max y LONG, Tom, “Soft Balancing in the Americas: Latin American Opposition to U.S. Intervention, 1898–1936” en *International Security*, verano de 2015.

FOX, Claire, *Making art panamerican: cultural policy and the Cold War*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2013

FOREMAN-PECK, *A history of the world economy: international economic relations since 1850*, Nueva York, Harvester Wheatsheaf, 1995.

FUNES, Patricia, *Salvar la nación: intelectuales, cultura y política en los años veinte latinoamericanos*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2006.

GALEANA, PATRICIA, “La Doctrina Juárez” en *Decires*, UNAM, Vol. 8, no. 8, 2006.

----- (coord.), *Presencia Internacional de Juárez*, México, Centro de Estudios de Historia CARSO, 2008.

GALINDO, José “La Conferencia de Chapultepec (1945): El nacionalismo económico latinoamericano frente a la política librecambista de Estados Unidos” en *América Latina en la Historia Económica*, mayo-agosto de 2017.

GAMACHE, David, “Idealismo pragmático: la política exterior hemisférica de Canadá” en Gómez, Vargas, *et al*, (coord.), *Las políticas exteriores de Estados Unidos, Canadá y México en el umbral del siglo XXI*, México, UNAM-CISAN, 2003.

GARCÍADIEGO, Javier “La Revolución mexicana y la Primera Guerra Mundial” en *El mundo hispanoamericano y la primera guerra mundial*, México, Colmex, Col. Jornadas, no. 173, 2017, pp. 37-68.

GARCÍA SUDO, Alejandro, *Dos sistemas internacionales americanos: origen y consolidación*, México, Colmex, 2017.

GARRIDO, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México, (1928-1945)*, 2005

GELLMAN, Irwin Frederick, *Good Neighbor Diplomacy: United States policies in Latin America, 1933-1945*, Baltimore-Johns Hopkins University, 1979

GILBERT, Joseph, LEGRAND, Catherine y SALVATORE, Ricardo (eds), *Close encounters of Empire*, Duke University Press, 1998.

GILDERHUS Mark T., “Revolution, War, and Expansion: Woodrow Wilson in Latin America” en John Milton Cooper (ed.), *Reconsidering Woodrow Wilson: Progressivism, Internationalism, War, and Peade*, Woodrow Wilson Center Press-John Hopkins University Press, 2008, pp. 165-188

----- *Pan American Visions: Woodrow Wilson in the Western hemisphere, 1913-1921*, Universidad de Arizona, 1986.

GOEBEL, Michael, *Anti-imperial metrópolis. Interwars Paris and the sedes of third world nationalism*, Cambridge University Press, 2015

GÓMEZ, Remedios, *México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos*, México, UNAM, 1990.

GÓMEZ, Robledo Antonio, *Idea y experiencia de América*, México, FCE, 1958

GONZÁLEZ, Moisés, *Los extranjeros en México y los mexicanos en el extranjero*, vol.II, México, Colmex, 1994.

GONZÁLEZ ROA, Fernando, *Las cuestiones fundamentales de actualidad en México*, México, SRE, 1927.

GOLDSTEIN, Judith y Robert O. Keohane, *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca y Londres: Cornell University Press, 1993.

GRANDIN, Greg, *Empire's workshop Latin America, the United States, and the rise of the new imperialism*, Nueva York, Metropolitan, 2006

HALPERÍN, Tulio, *La Argentina y la tormenta del mundo: ideas e ideologías entre 1930 y 1945*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2003.

----- *Historia contemporánea de América Latina*, México, Alianza Editorial, 1987

HART, Just, *Empire of ideas: the origins of public diplomacy and the transformation of U.S. foreign policy*, Nueva York, Oxford University, 2013

HENRICH, Nathalia, *Ser ou não ser antiamericano? : os Estados Unidos na obra de Oliveria Lima*, Tesis de Doctorado, Universidad Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofía y Ciencias Humanas, 2016.

HENRÍQUEZ UREÑA, Pedro, *El Hermano definidor*, Colmex, 2013. (Edición Berenice Villagómez y Néstor E. Rodríguez)

HERNÁNDEZ, Dilio *Historia diplomática de Venezuela*, Universidad Central, 2005.

HERNÁNDEZ, Fausto, *La economía de la deuda: Lecciones desde México*, México, FCE, 2003.

HESS, Carol, *Representing the good neighbor: music, difference, and the Pan American dream* New York, Oxford University Press, 2013.

HERRERA, Fabián, “La Sociedad de Naciones y el problema del distanciamiento mexicano: la misión internacional de Julián Nogueira en México, agosto-septiembre de 1923” en *Tzintzun*, no. 57, enero-junio de 2013

----- "México en la Conferencia Económica Mundial de Londres: el acuerdo de la plata de 1933" en *América Latina en la Historia Económica*, No. 34, julio-diciembre de 2010

----- *México en la sociedad de naciones: modernización y consolidación de una política exterior, 1931-1940*, México, Tesis de Doctorado en Historia, El Colegio de Historia, 2010.¹⁰⁴³

----- *La política exterior mexicana en la sociedad de naciones ante la Guerra del Chaco y el Conflicto de Leticia, 1932-1935*, Tesis (Maestro en Historia de América)--Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2005.

HERRERA, Octavio "México frente a Estados Unidos, 1822-1920: en búsqueda permanente de una relación de equilibrio" en Herrera y Santa Cruz "América del Norte" en Vega, Mercedes de (coord.), *Historia de las Relaciones Internacionales de México*, México, SRE, 2011

HERRERA, Octavio y Santa Cruz, Arturo, "América del Norte" en Vega, Mercedes de (coord.), *Historia de las Relaciones Internacionales de México*, México, SRE, 2011

HERRERA GONZÁLEZ, Patricio "La Confederación de Trabajadores de América Latina y la implementación de su proyecto sindical continental (1938-1941)" en *Trashumante. Revista Americana de Historia Social*, núm. 2, 2013, pp. 136-164

HOLSTI, Ole, "[Public Opinion and Foreign Policy](#)", en Robert Lieber (ed.), *Eagle Rules: Foreign Policy and American Primacy in the Twenty-First Century*, N. Jersey, Prentice Hall, 2002, pp. 16-46

HOBBSBAWN, E.J., *La era del imperio (1875-1914)*, Barcelona, Editorial Labor Universitaria, 1989.

HORN, James J, "El embajador Sheffield contra el presidente Calles" en *Historia Mexicana*, Octubre de 1970, Vol. 20, pp. 265-284

HUGHES, Charles Evans, *The Autobiographical notes of Charles Evans Hughes*, Universidad de Harvard, 1973.

HUGHES, Matthew, "Logistics and the Chaco War: Logistics and the Chaco War: Bolivia versus Paraguay, 1932-1935" en *The Journal of Military History*, Vol. 69, No. 2, Abril 2005, pp. 411-437.

HULL, Cordell, *The memoirs of Cordell Hull*, Nueva York, The Macmillan Company, 1948

*En 2014 la Secretaría de Relaciones Exteriores publicó la tesis. Algunas de las referencias se tomaron del libro y otras de la tesis. En este segundo caso aparece se señala así: (I)

INMAN, Samuel Guy, *Inter-American conferences, 1826-1954: history and problems*, University Press of Washington, Community College, 1965

-----*South America Today, Social and religious movements as observed on a trip to the Southern continent in 1921*, Committee on Cooperation in Latin America, Nueva York, 1923

-----*Christian Cooperation in Latin American. Report of a visit to Mexico, Cuba and South America in 1917*, Committee on Cooperation in Latin America, Nueva York, s/f.

INTERNATIONAL CIVIC ORGANIZATION (Organización Cívica Internacional) Comité Central, *La querrela de México ante la VI Conferencia Panamericana reunida en Cuba. En defensa de la civilización y de la humanidad*, San Antonio Texas, 1928.

IRIYE, Akira, *The Globalizing of America, 1913-1945*, Volumen III de The Cambridge history of American foreign relations, Cambridge University, 1993

JACKSON, Robert y SORENSEN, Georg, *Introduction to International Relations. Theories and approaches*, Oxford University Press, 2003

JAYNE, Catherine E., *Oil, War, and Anglo-American Relations: American and British Reactions to Mexico's Expropriation of Foreign Oil Properties, 1937-1941*

JOHNSON, Robert D., *The peace progressives and American Foreign Relations*, Harvard University Press, 1995

JORGE, David, *Inseguridad colectiva: la Sociedad de Naciones, la Guerra de España y el fin de la paz mundial*, Valencia, Tirant Humanidades, 2016.

KAISER, Chester, "México en la Primera Conferencia Panamericana" en *Historia Mexicana*, julio-septiembre 1961.

KATZ, Friedrich, *La guerra secreta en México: Europa, Estados Unidos y la Revolución Mexicana*, México, Ed. Era, segunda edición, 1998.

KERSFFELD, Daniel, *Contra el Imperio. Historia de la Liga Anti-imperialista de las Américas*, México, Siglo XXI, 2012

KIDDLE, Amelia Marie, *La política del buen amigo: Mexican-Latin american relations during the presidency of Lázaro Cárdenas, 1934-1940*, Tesis doctoral en la Universidad de Arizona, 2010

KING, Robin, "Propuesta mexicana de una moratoria de la deuda a nivel continental (1933)" en *Historia Mexicana*, Vol. 38, No. 3, enero-marzo de 1989

-KNIGHT Alan, *La revolución mexicana*, FCE, 2010.

-----*U.S-Mexican relations, 1910-1940*, 1987.

KRAMER, Paul, *The Blood of Government: Race, Empire, The United States and the Philippines*, . Chapel Hill,: University of North Caroline Press, 2006

KUNTZ, Sandra, *Empresa extranjera y mercado interno: el Ferrocarril Central Mexicano, 1880-1907*, México, Colmex, 1995

-----"Oleadas de americanización en el comercio exterior de México, 1890-1948" en *Secuencia*, no. 57, Septiembre-diciembre de 2003.

----- "El impacto de la Primera Guerra Mundial sobre el comercio exterior de México" en *Iberoamericana*, XIV, no. 53, 2014, pp. 117-137.

LABARDINI, Frangoso Indra "La posición oficial del gobierno mexicano frente a la enmienda Platt" en MUÑOZ, Laura, *Mar adentro: espacios y relaciones en la frontera México-Caribe*, Instituto Mora, 2008.

LAJOUS, Roberta *La política exterior del porfiriato*, en Blanca Torres (coord.), México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores, Tomo IV, Colmex, 2010.

LAJOUS, Roberta, *Historia mínima de las relaciones exteriores de México, 1821-2000*, Colmex, 2012.

LANDELIUS, Peter, "Poder suave y diplomacia pública en el contexto multilateral" en *Revista Mexicana de Política Exterior* en <http://www.sre.gob.mx/revistadigital/images/stories/numeros/n96/landelius.pdf>

LANSIGN, Robert, *Pan-americanism an address by Honorable Robert Lansing, Secretary Of State Of The United States, delivered before the Second Pan-American Scientific Congress at Washington. D. C, December 27, 1915*, Washington, Government Printing Office, 1915

LAFEVER, Walter, *The American Search for opportunity, 1865-1913*, Volumen II de The Cambridge history of American foreign relations, Cambridge University, 1993

Libro rojo. Labor internacional de la Revolución Constitucionalista de México, Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, México, 1960.

LIDA, Clara (Comp.), *México y España en el primer franquismo, 1939-1950. Rupturas formales, relaciones oficiosas*, México, El Colegio de México, 2001.

LOAEZA, Soledad, “La política intervencionista de Manuel Ávila Camacho: el caso de Argentina en 1945” en *Foro Internacional*, vol. LVI, núm. 4, octubre-diciembre, 2016.

LONG, Tom, *Latin America confronts the United States: asymmetry and influence*, Nueva York, Cambridge University Press, 2015.

LÓPEZ PORTILLO, Felicitas, *Cuba en la mirada diplomática mexicana: de Fulgencio Batista a Carlos Prío Socarrás (1933-1952)*, CIALC-UNAM, 2008.

MANELA, Erez, *The Wilsonian Moment: self-determination and the international origins of anticolonial nationalism*, Nueva York, Oxford University Press, 2007.

MATUTE, Álvaro, Bucareli en el debate histórico” en *Secuencia*, enero-abril de 1994, pp.65-80;

MARICHAL, Carlos, “El nacimiento de los estudios internacionales sobre América Latina: comentarios a las obras de José María Torres Caicedo y Carlos Calvo a mediados del siglo XIX” en *Foro Internacional*, no. 221, LV, 2015, pp.701-736.

-----*Historia de la Deuda Externa de América Latina*, México, Alianza, 1988

-----“Los antecedentes históricos de la creación del Banco Interamericano de Desarrollo: reflexiones a partir del archivo de Eduardo Villaseñor”, manuscrito inédito, 2011 en <http://carlosmarichal.colmex.mx/banca/Antecedentes%20historico%20BID%20y%20E%20Villasenor.pdf>

-----*Nueva historia de las grandes crisis financieras. Una perspectiva global, 1873-2008*, México, Debate, 2010.

----- (coord.), *México y las conferencias panamericanas 1889-1939*, México, SRE, 2002 (“Introducción”)

MÁRQUEZ STERLING, Manuel, *Los últimos días del presidente Madero. Mi gestión diplomática en México*, La Habana, Imprenta El Siglo, 1917

MARSHALL, T.H., “Citizenship and social class” en *Class, Citizenship and Social Development Essays*, Greenwood, 1973.

MARTÍ, José, *Nuestra América*, Barcelona, Linkgua, 2017.

MARTÍNEZ, Ricardo A., *De Bolívar a Dulles: el panamericanismo, doctrina y práctica imperialista*, México, América Nueva, 1959

MATESANZ, José Antonio, *Las raíces del exilio. México ante la Guerra Civil Española*, México, Colmex-UNAM, 1999,

MCCULLOCH, Tony, “Franklin D. Roosevelt” en Cox, Michael, Lynch, Timothy y Bouchet, Nicolas (eds.), *US Foreign Policy And Democracy Promotio. From Theodore Roosevelt to Barack Obama*, Routledge, 2013,

MEDIN, Tzvin, *El minimato presidencial. Historia política del maximato, 1929-1935*, México, Ed. Era, 1982.

MENDOZA, Juan Carlos, *Cien años de política exterior mexicana. De Francisco I. Madero a Enrique Peña Nieto. Momentos Trascendentes*, México, INEHRM, 2014.

MEYER, Jean, *La Cristiada. 3. Los cristeros*, México, Siglo XXI, 17ª edición, 2003.

MEYER, Lorenzo, SEGOVIA, Rafael y LAJOUS, Alejandra, *Historia de la Revolución Mexicana. Los inicios de la institucionalización. La política del maximato 1928-1932*, México, El Colegio de México, 1971, vol. 12

MEYER, Lorenzo, *El cactus y el olivo. México y España en el siglo XX*, México, Oceano, 2001.

-----“De la nacionalización a la segunda Guerra Mundial” en *México para los mexicanos*, México, El Colegio de México, 2010.

-----“El régimen cardenista y y la solución definitiva del problema petrolero” en *México para los mexicanos*, México, El Colegio de México, 2010.

-----“La institucionalización del nuevo régimen” en *Historia General de México. Versión 2000*, México, El Colegio de México, 2008, pp. 852-871

-----“La construcción histórica de la soberanía y el nacionalismo mexicanos” en Ilán Bizberg (comp.), *México ante el fin de la Guerra Fría*, México, Colmex, 1998.

-----*México y Estados Unidos en el Conflicto Petrolero: 1917-1942*, México, Colmex, 1981.

-----*México y el Mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, México, Tomo IV, Senado de la República, 1991

-----“México y la soberanía relativa. El Vaivén de los alcances y los límites” en Vega, Cánovas Gustavo (coordinador), *Alcances y límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional. Ensayos en honor de Mario Ojeda*, México, Colmex, 2009

-----*México para los mexicanos*, México, El Colegio de México, 2010.

----- *Su majestad británica contra la Revolución Mexicana, 1900-1950: el fin de un imperio informal*, México, Colmex, 1991.

MCGANN, Thomas F, *Argentina: the United States, and the Inter-American system 1880-1914*, Cambridge, Mass. Harvard University, 1957

MCGUIRE, C.E, "The work of the International High Commission in 1917" en *American Bar Association Journal*, vol. 4, no 2, Abril de 1918, pp. 120-123

MCNICOLL, Robert E. "Three Views of the Inter-American System" en *Journal of Inter-American Studies*, Vol. 10, No. 3, Julio de 1968

MECHAM, John Lloyd, *The United States and inter-American security*, University of Texas, 1961.

MONDRAGÓN, Carlos, "Protestantismo, panamericanis e identidad nacional, 1920-1950", en Blancarte, Roberto (comp.), *Cultura e identidad nacional*, Conaculta-FCE, México, 1994.

MORALES, Salvador, *Primera Conferencia Panamericana: raíces del modelo hegemónico de integración*, Centro de Investigación Científica Tamayo, 1994.

MORGENFEL, Leandro, *Vecinos en conflicto: Argentina y Estados Unidos en las conferencias Panamericanas (1880-1955)*, Buenos Aires, Continental, 2011

----- "La oposición argentina a la organización panamericana impulsada por Estados Unidos (Segunda Conferencia, México, 1901-1902)" *Temas de historia argentina y americana* , N°. 15, 2009

MOULIAN Tomás y Torres Dujisin Isabel, *Discusiones entre honorables. Las candidaturas presidenciales de la derecha entre 1938 y 1946*, FLACSO, Santiago de Chile, 1985

MUÑOZ, Laura, "Entre la colaboración interamericana y la defensa continental. La política de México hacia el Caribe en los años del presidente Cárdenas" en *Lázaro Cárdenas. Modelo y Legado*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2010, pp. 497-519.

-----"Razones de decoro y conveniencia nacionales. Crónica del conflicto aglo-venezolano. El resurgimiento de la Doctrina Monroe y la posición política mexicana", en Muñoz, Laura (coord.), *Mar adentro: espacios y relaciones en la frontera México-Caribe*, México, Instituto Mora, 2008. pp. 226-251.

NOCERA, Raffaele, *Chile y la guerra 1933-1943*, Santiago, Centro de Investigaciones Diego Barros, 2006.

NIBLO, Stephen, *War, diplomacy and development: the United States and Mexico, 1938-1954*, Wilmington, 1995.

NYE, Joseph, *Soft power. The means to success in world politics*, Nueva York, Public Affairs, 2004.

----- “Trump debilitaría a Estados Unidos”, *El País*, 12 de mayo de 2016.

OCHOA BILBAO, Luis, “Radiografía de un imperio, los Estados Unidos contra la libertad de Isidro Fabela” en Pita, González Alexandra y Marichal Salinas, Carlos, *Pensar el antiimperialismo. Ensayos de historia intelectual latinoamericana, 1900-1930*, México, el Colegio de México-Universidad de Colima, 2012

OJEDA, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, Colmex, 1984.

OJEDA REVAH, Mario “América Latina y la Gran Guerra. Un acercamiento a la cuestión” en *Política y cultura*, otoño de 2014, núm. 42, pp. 7-30.

ORESTES AGUILAR, Héctor, “Ese olvidado nazi mexicano de nombre José Vasconcelos” en *Istor. Revista de Historia Internacional*, CIDE, Año 8, no. 30, 2007, pp. 148-157

O’ROURKE, Kevin y WILLIAMSON, Jeffrey G., *Globalization and History: the evolution of a nineteenth-century Atlantic economy*, Cambridge, MIT Press, 1999.

PALACIOS, Guillermo y COVARRUBIAS Ana, *América del Sur* en Vega, Mercedes de (coord.), *Historia de las Relaciones Internacionales de México*, México, SRE, 2011.

PALACIOS, Guillermo, *Intimidaciones, conflictos y reconciliaciones. México y Brasil, 1822-1993*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2001

PANI, Alberto J., *La cuestión internacional mexicano-americana, durante el gobierno del general Don Álvaro Obregón*, México, Senado de la República, 2ª edición, 2005

-----*Mi contribución al nuevo régimen (1910-1933)*, México, Senado de la República, 2ª. Edición, 2006. (Adalberto Madero, compilador)

PANI, Erika, “Ciudadanos precarios. Naturalización y extranjería en el México decimonónico” en *Historia Mexicana*, Octubre-diciembre 2012.

PANI, Erika, *Historia mínima de Estados Unidos*, Colmex, 2016.

PÉREZ MONFORT, Ricardo, *Hispanismo y Falange. Los sueños imperiales de la derecha española*, México, FCE, 1992.

PÉREZ REYES, Elda, *La política exterior de México hacia Sudamérica, 1900-1910*, Tesis para optar por el grado de Doctora en Historia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2011.

PLA BRUGAT, Dolores, *Los niños de Morelia: un estudio sobre los primeros refugiados españoles en México*, CONACULTA-INAH-Embajada de España, 1999.

PLASENCIA, Enrique, *El Ejército Mexicano durante la Segunda Guerra Mundial*, México, UNAM-Siglo XXI, 2017.

----- “Las infanterías invisibles. Mexicanos en la Segunda Guerra Mundial” en *Historia Mexicana*, vol. LII, no.4, abril-junio de 2003.

PETERSEN, Mark “The ‘vanguard’ of Pan-Americanism: Chilean and Argentine approaches to American Multilateralism (1880-1938)” en <http://www.academia.edu/>

PETTINA, Vanni, *Cuba y Estados Unidos, 1933-1959. Del compromiso nacionalista al conflicto*, Ed. Catarata, Madrid, 2011

PITA, Alexandra, *Educación para la paz: México y la cooperación intelectual internacional, 1922-1948*, México, Universidad de Colima-SRE, 2014.

----- *La Unión Latinoamericana y el boletín Renovación: redes de intelectuales y revistas culturales en la década de 1920*, México, Colmex-Universidad de Colima, 2009.

PITA, González Alexandra y MARICHAL Salinas, Carlos, *Pensar el antiimperialismo. Ensayos de historia intelectual latinoamericana, 1900-1930*, México, el Colegio de México-Universidad de Colima, 2012

POSADA-CARBÓ, Eduardo, “Limits of Power: Elections Under the Conservative Hegemony in Colombia, 1886-1930” en *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 77, No. 2, mayo de 1997

PORTES GIL, Emilio, *Quince años de política mexicana*, Ediciones Botas, 3ª edición, 1954

POWELL, Thomas G., *Mexico and the Spanish Civil War*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1981.

PUIG CASAURANC, José Manuel, *Galatea rebelde a varios pigmaliones: de Obregón a Cárdenas. Antecedentes del fenómeno mexicano actual*, México, INEHRM, 2003.

QUESADA, Vicente, *Recuerdos de mi vida diplomática. Misión en México 1891*, Buenos Aires, Librería de Menéndez, 1904.

QUINTANILLA, Luis, *Democracia y panamericanismo*, México: Cuadernos Americanos, 1952

QUIROZ ÁVILA, Alberto, *Los inicios de una política exterior multilateral: México en las conferencias de paz de la Haya de 1899 y 1907*, México, SRE/DGAHD, 2014

REYNOLDS, Andrew, "Material Textuality and Ruben Dario's Los Raros" en <http://red.pucp.edu.pe/riel/biblioteca/material-textuality-ruben-darios-los-raros/>

RIGUZZI, Paolo y Rios, Patricia de los, "¿Destino no manifiesto? 1867-2010", Volumen II de Terrazas, Marcela (coord.), *Las relaciones México-Estados Unidos 1756-2010*, México, UNAM-SRE, 2012

RIGUZZI, Paolo, "Las gestión política de las relaciones comerciales de México con Estados Unidos. Una perspectiva histórica" en Schiavon, Jorge A., Spenser, Daniela y Vázquez Olivera, Mario (ed.), *En busca de una nación soberana. Relaciones Internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE-SRE, 2000

-----"Interrogando la vecindad. Las relaciones México-Estados Unidos, 1880-1948, en el espejo de la bibliografía de las últimas décadas" en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, núm. 34, julio-diciembre, 2007

-----"Política monetaria y diplomacia de la plata en el New Deal. Estados Unidos, China y México, 1933-1940" en Lopes, María y Zuleta, Cecilia (coords.), *Mercados en común. Conexiones transnacionales, negocios y diplomacia en las América, siglo XIX y XX*, Colmex (en prensa)

----- *¿Reciprocidad imposible? La política del comercio entre México y Estados Unidos, 1857-1938*, México, El Colegio Mexiquense-Instituto Mora, 2003

RIGUZZI, Paolo y Zuleta, María Cecilia, "Las relaciones internacionales de México, 1898-1948. Memoria y balance: un análisis historiográfico" en *L'Ordinaire Latino-américain*, no.203, 2006

RINKE, Stefan, *América Latina y Estados Unidos. Una historia entre espacios desde la época colonial hasta hoy*, Madrid, Colmex-Marcial Pons, 2015

----- "Un drama de toda la humanidad. Perspectivas latinoamericanas sobre la primera guerra mundial" en *El mundo hispanoamericano y la primera guerra mundial*, México, Colmex, Col. Jornadas, no. 173, 2017, pp. 37-68.

RIVERA, Sebastián, *Militantes radicales de la izquierda latinoamericana en México, 1920-1934: prácticas políticas, redes y conspiraciones*, Tesis Doctor en Historia, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2014

RODRÍGUEZ, Aberlardo, *Autobiografía*, Senado de la República, 2ª edición, 2003

RODRÍGUEZ DE ITA, Lourdes “México-Centroamérica: buenos amigos distantes” en *Lázaro Cárdenas. Modelo y Legado*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2010, pp. 461-493

ROJAS, Rafael, “México y las dictaduras caribeñas (1934-1959)” en *Istor. Revista de Historia Internacional*, México, Año 10, no. 39, 2009, pp. 117-145

ROMERO, Navarrete Lourdes, “El reparto agrario y la redistribución del agua en La Laguna” en *Boletín del Archivo Histórico del Agua*, no. 24, 2003, pp. 21-26

ROSENBERG, Emily S, *Financial missionaries to the world: the politics and cultura of dollar diplomacy, 1900-1930*, Cambridge, Harvard University, 1999.

ROWE, Leo S, *The Pan American Union and The Pan American Conferences. The Pan American Union 1890-1940*, Washington D.C, Union of American Republics, s/f.

-----”Codification of International Laws” en *Advocate of Peace through Justice*, Vol. 89, No. 3, Marzo de 1927

RUGGIE, *Multilateralism Matters: the theory and praxus of an institution form*, Nueva York, Universidad de Columbia, 1993.

SAVARINO, Roggero Franco, *México e Italia: política y diplomacia en la época del fascismo, 1922-1942*, México, SRE, 2003.

SÁNCHEZ, Agustín, “México y la crisis del sistema de seguridad colectiva, 1931-1939” en *Casa del Tiempo*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, no. 24, octubre 2009,

SÁNCHEZ-ALONSO, Blanca “Labor and migration” en *The Cambridge Economic History of Latin America*, Cambridge University, 2006

SAÉNZ, Aaron, *La política internacional de la Revolución estudios y documentos*, México, 1961

SALCEDA OLIVARES, Juan Manuel, “México y la V Conferencia Panamericana: un campo de batalla diplomática contra el intervencionismo norteamericano” en *Tzintzun*, N°. 50, 2009.

----- *La no intervención en la historia Latinoamericana: México en la diplomacia Interamericana, 1936-1938*, Tesis maestría Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2005

SALINAS, Raúl, “El mercado de la plata” en *El Trimestre Económico*, Enero-Marzo de 1943.

SALISBURY, Richard V., “Política interna y doctrina de relaciones internacionales: la postura de Costa Rica en el reconocimiento 1923–1934” en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, No. 3, 1977

-----“La Lucha anti-imperialista de Alejandro Alvarado Quirós” en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, no. 8, 1998

SALVATORE, Ricardo D., *Imágenes de un imperio. Estados Unidos y las formas de representación de América Latina*, Argentina, Editorial Sudamericana, 2006

-----“Panamericanismo práctico. Acerca de la mecánica de la penetración comercial norteamericana”, en Salvatore, Ricardo (ed.), *Culturas imperiales. Experiencia y representación en América, Asia y África*, Rosario, Beatriz Viterbo, 2005.

-----“Saber hemisférico y disonancias locales. Leo S. Rowe en Argentina, 1906-1919”, en Ricardo D. Salvatore (ed.), *Los lugares del saber. Contextos locales y redes transnacionales en la formación del conocimiento moderno*, Rosario, Beatriz Viterbo, 2007;

SALVUCCI, Richard, “Export led-industrialization” en *The Cambridge Economic History of Latin America*, Cambridge University, 2006.

Santa Cruz, Arturo, (ed), *El constructivismo y las relaciones internacionales*, México, CIDE, 2009.

SCARFI, Juan Pablo, *El imperio de la ley James Brown Scott y la construcción de un orden jurídico interamericano*, Buenos Aires, FCE, 2014

-----“In the Name of the Americas: The Pan-American Redefinition of the Monroe Doctrine and the Emerging Language of American International Law in the Western Hemisphere, 1898-1933” en *Diplomatic History*, Vol. 40(2), 2016, pp.189-218

SCHIAVON, Jorge A., SPENSER, Daniela y VÁZQUEZ OLIVERA, Mario (ed.), *En busca de una nación soberana. Relaciones Internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE-SRE, 2000

SCHIAVON, Jorge y VELÁZQUEZ, Rafael, “La incidencia de la opinión pública en la política exterior de México: Teoría y realidad”, México, Col. Documentos de Trabajo de Cide, no. 191, 2010

SCHULER, Friedrich Engelbert, *Mexico between Hitler and Roosevelt: Mexican foreign relations in the age of Lázaro Cárdenas, 1934-1940*, University of New Mexico, 1998

-----“Mexico and the outside world” en Michael C. Meyer y William H. Beezley (ed.), *The Oxford History of Mexico*, Nueva York, Oxford University, 2000.

SHEA, *The Calvo Clause. A problem of Inter-american and international law and diplomacy*, University of Minnesota, 1955.

SHEININ, David (ed.), *Beyond the ideal. Pan Americanism in Inter-American Affairs*, Greenwood press, 2000

SEPÚLVEDA AMOR, Bernardo. “Objetivos e intereses de la política exterior mexicana” en Bizberg, Ilán (comp.), *México ante el fin de la guerra fría*, México, El Colegio de México, 1998.

SEERS, Dudley *Dependency Theory: A Critical Reassessment*, Londres, Frances Pinter, 1981.

SERNA, Ana María, “Periodistas mexicanos: ¿voceros de la nueva Doctrina Monroe?” en *Mexican Studies / Estudios Mexicanos*, Vol. 26, no. 2, Verano de 2010, pp. 207-233.

-----“Periodismo, Estado y opinión pública en los inicios de los años veinte (1919-1924)” en *Secuencia*, mayo-agosto de 2007.

SERRANO, Pablo, *Los Tratados de Bucareli y la rebelión delahuertista*, México, INEHRM, 2012.

SEXTON, Jay, *The Monroe Doctrine. Empire and Nation in Nineteenth-Century America*, Nueva York, Farrar, Straus and Giroux, 2011.

SILVA HERZOG, “Imperialismo y buena vecindad” en *Repertorio americano*, San José, Costa Rica, 14 de febrero de 1948, pp. 252-254.

SMALL, *The forgotten peace. Mediation at Niagara Falls, 1914*, University of Ottawa, 2009.

SMITH, Michael M. “Carrancista propaganda and the Print Media in the United States: An overview pf Institutions”, *The Americas*, Vol. 52, octubre de 1995, pp. 155-174.,

..... “The Mexican Secret Service in the United States, 1910, 1920”, *The Americas*, Vol. 59, 2002, pp.65-85.

SMITH, Robert Freeman, *Los Estados Unidos y el nacionalismo revolucionario en México, 1916-1932*, México, Cámara de Diputados, 1992

SMITH, Peter, *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.-Latin America relations*, Oxford University, 2000.

SMITH, Joseph, *The United States and Latin America. A History of American Diplomacy, 1776-2000*, Routledge, Nueva York, 2005.

SMITH, Michael M. “Carrancista propaganda and the Print Media in the United States: An overview of Institutions” en *The Americas*, 1995

-----“The Mexican Secret Service in the United States, 1910, 1920”, *The Americas*, 2003

SPENSER, Daniela, “Forjando una nación posrevolucionaria. México, la Unión Soviética y Estados Unidos” en Schiavon, Jorge A., Spenser, Daniela y Vázquez Olivera, Mario (ed.), *En busca de una nación soberana. Relaciones Internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE-SRE, 2000.

----- “Uso y abuso de la ideología en las relaciones políticas entre Estados Unidos y México durante los años veinte” en *Secuencia*, no. 34, enero-abril, 1996.

SPYER DULCI, Teresa María *As Conferências Pan-Americanas: identidades, união aduaneira e arbitragem (1889-1928)*, Brasil, Tesis de Maestría. Universidad de Sao Paulo, 2008

STEIL, Ben *The Battle of Bretton Woods. John Maynard Keynes, Harry Dexter White and the Making of a New World Order*, Princeton University, 2013.

Strauss, Neuman Martha, *El reconocimiento de Álvaro Obregón: opinión americana y propaganda mexicana (1921-1923)*, México, UNAM, 1983

TAMBURINI, Francesco, “Historia y destino de la Doctrina Calvo: ¿Actualidad u obsolescencia del pensamiento de Carlos Calvo?” en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, Valparaíso, 2002.

TEITELBAUM, Vanesa “La política laboral en la Séptima Conferencia Panamericana (Montevideo, 1933)” en Marichal, Carlos (coord.), *México y las conferencias panamericanas 1889-1939*, México, SRE, 2002

TENORIO TRILLO, Mauricio y GÓMEZ GALVARRIATO, Aurora *El Porfiriato*, México, FCE-CIDE, serie Herramientas para la Historia 2006.

TERÁN, Oscar, “El espiritismo y la creación del antiimperialismo latinoamericano”, en Salvatore, Ricardo (comp.), *Culturas Imperiales, experiencia y representación en América, Asia y África*, Rosario: Beatriz Viterbo Editora, 2005.

THRELKELD, Megan, *Pan American Women. U.S. Internationalists and Revolutionary Mexico*, University of Pennsylvania Press, 2014

TORO JIMÉNEZ, Fermín, *La política de Venezuela en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, Buenos Aires, 1936*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1977.

TOWNS, Ann “The Inter-American Commission of Women and Women's Suffrage, 1920—1945” en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 42, No. 4 (November 2010), pp. 779-807

TOUSSAINT, Mónica “México y Estados Unidos frente a Centroamérica: las Conferencias de Paz de 1906 y 1907” en *Secuencia*, Núm. 48, septiembre – diciembre de 2000

----- “El triángulo fatal en la geopolítica regional. Fronteras, unión y paz” en Schiavon, Jorge A., Spenser, Daniela y Vázquez Olivera, Mario (ed.), *En busca de una nación soberana. Relaciones Internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE-SRE, 2000.

TOUSSAINT, Mónica, Rodríguez, Guadalupe y Vázquez Oliveira, *Vecindad y diplomacia. Centroamérica en la política exterior mexicana, 1821-1988*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2001

THORP, Rosemary, *América Latina en los años treinta: el papel de la periferia en la crisis mundial*, México, FCE, 1988

TURRENT, Eduardo "Las reformas monetarias de 1931 y 1932 en México: críticas e incompreensión" en *América Latina en la Historia Económica*, mayo-agosto de 2015

-----*México en Bretton Woods*, Banco de México, 2009.

VAN METER, Robert “The Washington Conference of 1921-1922: A New Look” en *Pacific Historical Review*, Vol. 46, No. 4, Noviembre de 1977

VALDÉS TREVIÑO, Francisco, *Alfonso Reyes, diplomático*, Monterrey, Universidad Autónoma de Nuevo León, 1997

VARGAS GARCIA, Eugênio “A diplomacia dos armamentos em Santiago: O Brasil e a Conferência Pan-Americana de 1923” en *Revista Brasileira de História*. São Paulo, v. 23, nº 46, 2003

VASCONCELOS, José, *La creación de la Secretaría de Educación Pública*, México, INEHRM, México, 2011 (Introducción y notas Carlos Betancourt)

VÁZQUEZ, “¿Repúblicas hermanas? En pos de una política hacia América Latina, 1821-1850 en Schiavon, Jorge A., Spenser, Daniela y Vázquez Olivera, Mario (ed.), *En busca de una nación soberana. Relaciones Internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE-SRE, 2000

VELÁZQUEZ, María del Carmen, *El Fondo Piadoso de las Misiones de Californias*, Notas y Documentos. Secretaría de Relaciones Exteriores, México 1985.

VELÁZQUEZ FLORES, Rafael, *La política exterior de México durante la Segunda Guerra Mundial*, Plaza y Valdez, 2007

VIVIAN, “The Commercial Bureau of American Republics” en *Proceedings of the American Philosophical Society*, Vol. 118, No. 6, diciembre de 1974.

ULLOA, Bertha, *La Revolución Intervenida. Relaciones Diplomáticas entre México y Estados Unidos (1910-1914)*, México, Colmex, 1976.

YANQUELEVICH, Pablo, “América Latina en la agenda diplomática de la revolución mexicana” en Schiavon, Jorge A., Spenser, Daniela y Vázquez Olivera, Mario (ed.), *En busca de una nación soberana. Relaciones Internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE-SRE, 2000

----- *La revolución mexicana en América Latina: intereses políticos e itinerarios intelectuales*, México, 2003

----- *Miradas australes. Propaganda, cabildeo y proyección de la Revolución Mexicana en el Río de la Plata, 1910-1930*, México, INEHRM-SRE, 1997

----- “México-Argentina. Itinerario de una relación. 1910-1930” en *Tzintzun*, no. 45, enero-junio de 2007.

YÁÑEZ, Juan Carlos, “El trabajo en el debate panamericano 1923-1936” en *Relaciones*, no. 138, Primavera 2014,

WEEKS, Gregory, “Almost Jeffersonian: U.S. Recognition Policy toward Latin America” en *Presidential Studies Quarterly*, Septiembre de 2001.

WELDES, Jutta, “La construcción de los intereses nacionales” en Santa Cruz (ed), *El constructivismo y las relaciones internacionales*, México, CIDE, 2009.

WELLES, Sumner, *The Time of Decision*, Nueva York, Harper, 1944.

WENDT, Alexander, “La anarquía es lo que los estados hacen de ella: la construcción social de la política poder” en <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/6.html>

WILLIAMSON, Jeffrey, *Globalization and the poor periphery before 1950*, MIT, 2006

WEHRLI, Yannick “Los proyectos de 'Sociedad de las Naciones americanas': intentos de integración política en las Américas durante el periodo de entre-guerras” en *Los procesos de integración en el ámbito regional y global. Una mirada desde la perspectiva de los tres continentes (América, Asia y Europa)*, Buenos Aires, 2008 <http://archive-ouverte.unige.ch/unige:34779>

WHITAKER, Arthur, *The Western Hemisphere idea: its rise and decline*, Ithaca, Cornell University, 1954.

WOOD, *The making of the good neighbor policy*, Nueva York, W.W. Norton, 1967.

ZEBADÚA, Emilio, *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México*, México, FCE, 1994.

ZULETA, María Cecilia, “Alfonso Reyes y las relaciones México-Argentina: proyectos y realidades, 1926-1936” en *Historia Mexicana*, Vol. 45, No. 4, Abril-Junio de 1996, pp. 867-905

----- “América Austral ante la expropiación petrolera mexicana: negociaciones e intereses, 1938-1940” en López, María Aparecida y Zuleta, María Cecilia, *Mercados en común. Estudios sobre conexiones transnacionales, negocios y diplomacia en las Américas (siglos XIX y XX)*, México, Colmex, 2016.

----- *Los extremos de Hispanoamérica: relaciones, conflictos y armonías entre México y el Cono Sur, 1821-1990*, México, SRE, 2008.

Bases de datos.

Bases de datos de las Conferencias Panamericanas. El Colegio de México y Secretaría de Relaciones Exteriores: http://biblio2.colmex.mx/coinam/coinam_1889_1936/base2.htm

Base en línea “Embajadores de México” del Acervo Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores: <http://www.sre.gob.mx/acervo/>

Segundo Congreso Científico Panamericano. Diciembre de 1915-Enero de 1916



Fuente: *Biblioteca del Congreso de Estados Unidos.* Comité Ejecutivo y algunos miembros del Comité de Organización. Primera fila: John Barrett; Ensebio Ayala, Presidente de la Delegación de Paraguay; Ernesto Quesada, Presidente de la Delegación de Argentina.; Domicio Da Gama, Presidente de la Delegación de Brasil; Suarez Mujica, Presidente de la Delegación de Chile; George Gray, Presidente de la Delegación de EEUU; Carlos M. Depena, Presidente de la Delegación de Uruguay.; Manuel Gamio Presidente de la Delegación de México. Segunda fila: Julio Philippi, delegado chileno; Joaquín Méndez, Presidente de la Delegación de Guatemala.

“Opportunity knocks”, 1915.



Fuente: Biblioteca del Congreso de Estados Unidos. 2009616445. La oportunidad toca a la puerta de México. Publicado en *The Rochester Herald*, 18 de agosto de 1915.

Propaganda panamericana durante la Segunda Guerra Mundial ca. 1943



Fuente: Archivos Nacionales de Estados Unidos. Record Group 44. El autor es el caricaturista mexicano Antonio Arias Bernal. Carteles de propaganda patrocinados por la Oficina Coordinadora de Asuntos Interamericanos del gobierno de Estados Unidos.

