



**EL COLEGIO DE MÉXICO**  
**CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS**

**MÉXICO EN LA SOCIEDAD DE NACIONES: MODERNIZACIÓN Y  
CONSOLIDACIÓN DE UNA POLÍTICA EXTERIOR, 1931-1940**

**TESIS**

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
DOCTOR EN HISTORIA**

**PRESENTA**

**FABIÁN HERRERA LEÓN**

**DIRECTOR DE TESIS: DR. GUILLERMO PALACIOS**

MÉXICO, D.F.

SEPTIEMBRE 2010

# Índice

*Agradecimientos, 3*

INTRODUCCIÓN, 4

**I. Creación y puesta en marcha de la Sociedad de Naciones, 9**

**II. La experiencia latinoamericana en Ginebra: la década de 1920, 36**

INTRODUCCIÓN A LA SEGUNDA PARTE DE LA TESIS, 51

**III. Exclusión e ingreso de México en la Sociedad de Naciones, 60**

**IV. México en Ginebra: las primeras impresiones, 98**

**V. México en el Consejo de la Sociedad de Naciones, 1932-1935, 127**

INTRODUCCIÓN A LA TERCERA PARTE DE LA TESIS, 179

**VI. México ante el conflicto ítalo-etíope, 184**

**VII. México y su defensa de España en la Sociedad de Naciones, 222**

**VIII. El horizonte internacional prebélico: últimas acciones de México en Ginebra, 281**

CONCLUSIONES, 314

ANEXOS, 316

FUENTES, 338

### *Agradecimientos*

Quiero empezar por expresar mi gratitud al Dr. Guillermo Palacios, director entusiasta y cuidadoso de este trabajo de investigación. También quiero agradecer y reconocer de forma especial la labor franca, propositiva y amena de mis lectores: Yannick Wehrli, Ana Covarrubias, Daniela Gleizer, Mercedes de Vega, Bernd Hausberger, Carlos Marichal y Lorenzo Meyer. La amistad siempre generosa de Agustín Sánchez Andrés facilitó mis estancias de trabajo en Morelia y Madrid. En distintos momentos, Antoine Fleury y Juan Carlos Pereira tutelaron mi investigación en el extranjero. Karla, mi madre, Marina y mis amigos se hicieron cargo del resto: Diego Villagómez, David Flores, Yannick Wehrli, Salvador Morales, Patricia Vega, Zsuzsa Hoffman, Mario Meza, Ayax Nieto, Gabriel Aguado, Aurelia Valero, Gilberto Urbina, Justo Flores, María del Carmen Garzón, Erika Lara, José Bustamante, José Alberto Moreno, Miguel Olivares, Gabriela Zanor, Arístides Hurtado, Miguel Ángel Chávez, Alfonso Cano, Edgardo Jurado, Alejandro M. Quiñones, Salvador Ramírez y Guillermo López.

## INTRODUCCIÓN

Al concluir la primera guerra total del siglo XX, cuyos niveles de violencia y destrucción sólo pudieron juzgarse insuperables por espacio de dos décadas, la edificación de una organización de naciones, perfilada como un instrumento capaz de anteponerse al recurso de la guerra y garantizar la paz mediante acuerdos colectivos de seguridad, fue un proyecto pertinente e innovador que habría de convertirse en la expresión institucional de un orden mundial diseñado al gusto de las potencias vencedoras en la contienda iniciada en 1914. Pese al contundente fracaso político de la Sociedad de Naciones (SDN), para evitar la precipitación de Europa y el mundo en un nuevo conflicto de grandes proporciones —debido a la frágil paz que representaba y a un serio desbalance entre idealismo y realismo que se reflejaban en ella—, la experiencia societaria fue más que positiva en lo que respecta al desarrollo de la cooperación internacional en otros campos de interés e interacción entre los pueblos, y que en suma configuran una impresionante fase evolutiva de la organización internacional que es perceptible en el mundo contemporáneo.

Tras aceptar una invitación especial en septiembre de 1931 para ingresar en la SDN en calidad de miembro originario, México dejó atrás todo el resentimiento originado en 1919 al no ser llamado por los artífices de la nueva organización a participar en sus trabajos. Una vez reconocida esta omisión por parte de las principales potencias societarias, el país emprendió un importante proceso de adaptación a la diplomacia multilateral con eje en Ginebra que sería facilitado por la experiencia adquirida en el espacio de relaciones interamericano y el apoyo de una “inteligencia” activa en la construcción institucional del Estado posrevolucionario. En este espacio multilateral de relaciones, la diplomacia haría una interesante mancuerna con la “técnica”, dando cabida y responsabilidades a hombres cuyos méritos eran alcanzados en una gesta que se libraba trás los escritorios: Alfonso Reyes, Alberto J. Pani, Genaro Estrada, Antonio Castro Leal, Manuel Gómez Morín, Vicente Lombardo Toledano, Narciso Bassols, Isidro Fabela y Manuel Tello, los más destacados. Este rostro moderno y profesional de la diplomacia mexicana buscaría contrarrestar la imagen negativa que la comunidad internacional se había hecho de la revolución mexicana, ya no con miras a hacerla

aceptable, sino respetable. En teoría, la política exterior de México, que por entonces había definido ya sus directrices identitarias —llamadas hoy tradicionales—, armonizaba con el Pacto de la Sociedad de Naciones en lo que respecta, sobre todo, al respeto íntegro de las soberanías y al cumplimiento fiel de los tratados y los principios del derecho internacional. Los gobiernos posrevolucionarios, especialmente el de Lázaro Cárdenas (1934-1940), encontrarían en ello una fuente abundante de elementos retóricos —medios que la escasa bibliografía sobre el tema suele confundir con un fin— que ayudarían a fortalecer el perfil autodefensivo de su política exterior, útil para la materialización de un proyecto de nacionalización —el del petróleo— hasta entonces postergado, e imprescindible en el proceso interno de estabilización y legitimación del nuevo régimen.

Esta tesis doctoral busca cumplir con un propósito específico: ofrecer un estudio actualizado y de conjunto —del que hasta hoy se carece— sobre el quehacer de la diplomacia mexicana ante los diversos conflictos internacionales ventilados en la Sociedad de Naciones entre 1931 y 1940, año en que prácticamente cesa la actividad política de esta organización a causa de la nueva guerra. Cubrir esta laguna historiográfica es también sentar una base para afrontar en un futuro problemáticas de la más variada índole, muchas de ellas derivadas de la relación básica México-Sociedad de Naciones, y donde la actitud y el comportamiento estrictamente políticos sólo podrían hacer parte de su contexto.<sup>1</sup> Las organizaciones internacionales de Ginebra no fueron un espacio exclusivo para las relaciones entre Estados; en éstas, diversos procesos de transnacionalización —o transferencia de normas— se gestaron, transitaron o ganaron impulso.<sup>2</sup> Asimismo, el estudio de redes científicas y culturales, donde Ginebra figure como eje o entre los principales puntos de intercambio para las

---

<sup>1</sup> Véase a este respecto PEDERSEN, Susan, “Review Essay: Back to the League of Nations” en *The American Historical Review*, núm. 4 (octubre 2007), [documento en línea en formato htm]: <http://www.historycooperative.org/journals/ahr/112.4/pedersen.html>, consultado el 10 de julio de 2010; FLEURY, Antoine, “The League of Nations: towards a new appreciation of its history” en BOEMEKE, Manfred F. *et. al.*, *The Treaty of Versailles: A Reassessment after 75 years*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, pp. 507-522.

<sup>2</sup> Véanse, por ejemplo, los siguientes trabajos: CLAVIN, Patricia y Jens-Wilhelm WESSELS, “Transnationalism and the League of Nations: understanding the work of its economic and financial organisation” en *Contemporary European History*, vol. 14.4 (noviembre 2005), pp. 465-492; WEBSTER, Andrew, “The transnational dream: Politicians, diplomats and soldiers in the League of Nations’ pursuit of international disarmament, 1920-1938” en *Contemporary European History*, vol. 14.4 (noviembre 2005), pp. 493-518.

inteligencias, necesita —como los demás retos mencionados— apoyarse en este tipo de historias o marcos nacionales. De aquí la pertinencia de este trabajo.

El texto que aquí se presenta, consta de tres partes especialmente separadas. La primera de ellas se ocupa muy poco de México, pues está dedicada a la década de 1920 y ha sido escrita con una doble intención: familiarizar al lector con la problemática societaria en general y, en compañía del apartado que trata sobre el desempeño del grupo de miembros latinoamericanos en este foro, facilitar un marco de referencia para emprender el estudio de la participación mexicana en la Sociedad de Naciones. Resulta imprescindible explicar las razones por las que los gobiernos posrevolucionarios se mantuvieron al margen de esta organización por espacio de una década y —algo que es aún más relevante— entender su cambio de parecer a este respecto. La segunda parte de este trabajo atiende inmediatamente ambas cuestiones para ocuparse enseguida de la adaptación de la diplomacia mexicana al escenario de la diplomacia multilateral con eje en Ginebra. El tratamiento societario del conflicto de Manchuria antecede a los del Chaco y Leticia. Los tres han sido ubicados en este mismo apartado puesto que permiten demostrar cómo los gobiernos mexicanos, más allá del discurso, empezaron realmente a concebir la Sociedad de Naciones como un espacio apropiado para atender los diferendos internacionales, sin exceptuar aquellos que involucraban a países americanos. Para la política exterior mexicana todo esto es ya un hecho al mediar la década de 1930, como podrá apreciarse en la tercera parte de este trabajo, dedicada a los conflictos que —muy a la ligera y con no pocas inconsistencias— se han hecho mayor eco en nuestra historiografía: Etiopía, España y, en menor medida, Austria y Finlandia.

El procedimiento seguido por este trabajo de investigación y análisis se refleja en la forma sencilla en que están construidos sus capítulos centrales, donde se estudia el comportamiento de México como miembro de la Sociedad de Naciones ante los conflictos internacionales ventilados formal o informalmente en este foro. Para cada uno de estos conflictos, se ha pretendido —no siempre con el mejor resultado— hacer notar la relación que guardó la política mexicana en Ginebra con la política interna del país; esto es determinar finamente las condicionantes que explicarían con toda certeza la postura del país hacia cada diferendo en el marco de la Sociedad de Naciones. La

cercanía o lejanía “real” entre México y las naciones involucradas en tales contenciosos, ya sea en calidad de víctimas o victimarios, ha favorecido o complicado este propósito de análisis. Por ahora, el estudio de la relación directa México-Sociedad de Naciones demuestra ampliamente el interés general de los gobiernos posrevolucionarios en ganar respetabilidad exterior y fortalecer con ello su política mediante su comportamiento político en este organismo.

Los estudios “clásicos” y los más recientes han sido imprescindibles para presentar y comprender cada uno de estos conflictos; sus causas, desarrollo y consecuencias para la Sociedad de Naciones y el mundo de entreguerras. Sin embargo, los libros tienen poco que ofrecer desde el momento en que es necesario determinar la postura de las autoridades mexicanas —por lo menos la inicial— frente a cada una de las disputas tras un proceso interno de consultas que —no siempre— concluirá en la transmisión de instrucciones precisas y oportunas a sus representantes en Ginebra. Este problema puede ser bastante sugerente respecto a la dificultad arriba señalada para establecer la relación entre la política interna y societaria del país, y que en estado de análisis sólo nos permite distinguir la importancia que las autoridades mexicanas dieron a los diversos conflictos estudiados. Al margen de esto, son básicamente los archivos documentales, nacionales y extranjeros, el medio para apreciar la labor de la diplomacia mexicana en este espacio de la política multilateral, la forma en que fue juzgado su proceder —a veces contundente y oportuno, otras contradictorio o ambiguo—, así como las reacciones internas y externas a que éste dio lugar. Sobre estas últimas se han privilegiado los testimonios de observadores externos, tales como el funcionariado de la propia Sociedad de Naciones y diplomáticos de otros países adscritos a esta organización que presenciaron *in situ* el desempeño de sus colegas mexicanos; e internos, ofrecidos principalmente por “informantes” tales como el correspondiente en México de la Sociedad de Naciones.

Es posible adelantar como conclusión que no existió “una política mexicana” precisa y desinteresada que guiara a su diplomacia en el tratamiento de los conflictos internacionales en el marco de la Sociedad de Naciones, pues el equilibrio idealismo-realismo que definiría respectivamente su acción estaría siempre sujeto al interés y necesidades de los gobernantes mexicanos. La única excepción a este “regla”, aunque

con algunos matices, puede encontrarse en la posición asumida ante los conflictos del Chaco y Leticia debido, básicamente, a que su desarrollo es paralelo e involucra a países latinoamericanos. En cambio, dos propósitos perseguidos por la diplomacia mexicana valiéndose de la Sociedad de Naciones sí constituyen una regularidad: fortalecer su política autodefensiva y ganar mayor respetabilidad internacional para el régimen posrevolucionario mexicano. Demostrar ambas cosas no contribuye en nada a la concepción subjetiva que hace del país —según la versión más aceptada, casi única hasta ahora— una especie de miembro ideal de la Sociedad de Naciones. Por el contrario, la desplaza y hace de este objeto de estudio algo más interesante.<sup>3</sup> A este respecto, cabe señalar que este estudio no establece un debate con la historiografía que sin apoyarse debidamente en fuentes de archivo ha incursionado episódicamente en el tema, ni con aquella que —muy bien definida por Paolo Riguzzi— “traduce al plano histórico pueriles mitos políticos sin muchos matices”.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Puede decirse que la experiencia grata de estudiar una política y diplomacia instrumentadas y ejecutadas por seres terrenales e imperfectos como los diplomáticos y políticos mexicanos en el marco de la Sociedad de Naciones, sólo ha sido experimentada por tres historiadores en sus siguientes trabajos: MATESANZ, José Antonio, *Las raíces del exilio: México y la Guerra Civil española*, México, El Colegio de México/UNAM, 1999; SAVARINO ROGGERO, Franco, *México e Italia: política y diplomacia en la época del fascismo, 1922-1942*, México, SRE, 2003; SCHULER, Friedrich E., *Mexico Between Hitler and Roosevelt: Mexican Foreign Relations in the Age of Lázaro Cárdenas, 1934-1940*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 2000.

<sup>4</sup> RIGUZZI, Paolo y María Cecilia ZULETA, “Las relaciones internacionales de México, 1898-1948. Memoria y balance: un análisis historiográfico” en *L'Ordinaire Latino-américain*, IPEALT, Toulouse, no. 203, 2006, p. 61, 69.

## I. Creación y puesta en marcha de la Sociedad de Naciones

La intención de las primeras páginas de este capítulo es presentar brevemente los antecedentes, génesis, estructura y funcionamiento de la emblemática organización multilateral establecida en Ginebra al final de la Primera Guerra Mundial. La segunda parte de este capítulo introductorio expone el desempeño de la Sociedad de Naciones en la década de 1920, un periodo de ensayo y error en su proceso de consolidación. Esta primera década, delimitada por la primera Asamblea de la Sociedad (noviembre de 1920) y el surgimiento del conflicto sino-japonés (septiembre de 1931) cubre dos periodos igualmente precisos en la vida de la organización ginebrina, los cuales son fácilmente reconocibles en el grueso de la historiografía. El primero corresponde al periodo de construcción (1920-1924) —los años de “crecimiento” en el clásico texto de Walters<sup>5</sup> que enmarca a la naciente organización en el complicado contexto de posguerra. Le sigue la época más fecunda, los años de “estabilidad” que transcurren hasta 1931, periodo que concluye justo en el momento en que México toma parte en los trabajos de esta organización.

### *Antecedentes de la Sociedad*

El estudio de la institución más representativa del periodo de entreguerras, la Sociedad de Naciones (1920-1946), resulta imprescindible para comprender la sociedad internacional contemporánea. Tal como lo señala David Armstrong, “La creación de la Sociedad de Naciones fue un evento extraordinario”, no sólo porque no existiera un precedente realmente parecido, sino porque existía muy poco antes de 1914 que advirtiera su aparición.<sup>6</sup>

La vida de la organización política central de entreguerras, como correspondería a la de “un ser viviente”, fue, a decir de Francis P. Walters, “corta y llena de azares, su éxito, transitorio, y su final, sin gloria”.<sup>7</sup> Entre la celebración de su primera Asamblea —

<sup>5</sup> WALTERS, Francis Paul, *Historia de la Sociedad de Naciones*, Madrid, Tecnos, 1971.

<sup>6</sup> ARMSTRONG, David, *The Rise of the International Organization: A Short History*, Hong Kong, The Macmillan Press, 1982, p. 1.

<sup>7</sup> WALTERS, F. P., *op. cit.*, p. 19.

noviembre de 1920— y su disolución formal en San Francisco —abril de 1946—, transcurren tan sólo dos décadas y media, un suspiro si, como lo hace el grueso de la historiografía, se consideran los antecedentes más remotos de la organización.<sup>8</sup> En palabras de Michel Marbeau, las cuales armonizan con el punto de vista de otros estudiosos,

La Sociedad de Naciones no surgió *ex nihilo*. Es el resultado de reflexiones multiformes sobre la organización de los Estados y de las primeras realizaciones aún de poca amplitud, pero de las que los artífices [de la Sociedad] aprendieron numerosas lecciones. La SDN es el resultado de un movimiento ascendente, cada vez más y más estructurado. La Primera Guerra Mundial que pareciera ser una ruptura, es más bien un escalón más, si no es que un acelerador de una evolución ya subyacente.<sup>9</sup>

Tal como lo expresa Armstrong, la Sociedad de Naciones puede ser vista, hasta cierto punto, como el resultado lógico del impresionante proceso de internacionalización verificado en el siglo XIX. En este sentido, el sistema de consulta colectiva entre los poderes europeos posterior a la derrota de Napoleón (1815) supone la adopción de un principio de responsabilidad compartido, como lo es el manejo de los asuntos internacionales y el mantenimiento del *statu quo*.<sup>10</sup> En realidad, se configura un nuevo orden que busca dar estabilidad al mapa continental, restaurar sus poderes absolutistas, suprimir los amenazantes movimientos nacionales y liberales y, lo más importante, establecer un “equilibrio de poder” que hiciera imposible la conformación de un poderío superior desestabilizador y peligroso para el conjunto de los Estados europeos. Si bien el Concierto Europeo no se constituyó en una institución permanente, sí habilitó un sistema de poder basado en “el entendimiento y la jerarquía de las potencias europeas”.<sup>11</sup> Y aunque tampoco contó con una constitución formal, pese a los esfuerzos del vizconde de Castlereagh y más tarde de Edward Grey por dotarlo de una base más regular,<sup>12</sup> instituyó un consejo de seguridad que ajustó rivalidades entre las potencias europeas e intervino colectivamente en los asuntos de los Estados

<sup>8</sup> Véase al respecto *ibid.*, pp. 23-32.

<sup>9</sup> MARBEAU, Michel, *La Société des Nations*, París, Puf, 2001, p. 6.

<sup>10</sup> ARMSTRONG, D., *op. cit.*, pp. 1-2.

<sup>11</sup> NEILA HERNÁNDEZ, José Luis, *La Sociedad de Naciones*, Madrid, Arco Libros, 1997, p. 13.

<sup>12</sup> WALTERS, F. P., *op. cit.*, pp. 26-27.

menores.<sup>13</sup> El concierto de las potencias mostraría su capacidad para dictar arreglos, establecer acuerdos y ejecutarlos,<sup>14</sup> si bien a finales del siglo XIX le resultó imposible poner fin a las rivalidades imperialistas de sus integrantes, que una vez agudizadas dieron pie a la crisis que haría estallar la Primera Guerra Mundial. Cuando ésta concluyó, la imagen del Concierto sería un referente imprescindible para los artífices del orden de posguerra.

En el plano jurídico, la evolución lenta, pero ininterrumpida, del derecho internacional en el siglo XIX, permitió que el recurso al arbitraje internacional fuera apreciado como una fórmula válida para la solución pacífica de las controversias.<sup>15</sup> Basta pensar en que la multiplicación de transacciones internacionales propias de este periodo también había hecho aumentar el riesgo de que un conflicto trivial derivara en uno más serio.<sup>16</sup> Más los negocios que las cuestiones territoriales, obligaron a los Estados a familiarizarse con este recurso, fenómeno que obligó a considerar su formalización en el marco de las Conferencias de La Haya en 1899 y 1907.<sup>17</sup> Estas Conferencias constituyen el avance más significativo del derecho internacional anterior a la guerra de 1914 y el punto más alto en la historia del arbitraje internacional.<sup>18</sup>

Aunque más modestas, mas no por ello menos importantes, el derecho internacional se ocupó también de otro tipo de cuestiones ejemplificadas por la Declaración de París sobre Derecho Marítimo de 1856 y las Convenciones de Ginebra de 1864 y 1906 sobre heridos y prisioneros de guerra.

---

<sup>13</sup> Véase al respecto MORENO PINO, Ismael, *La diplomacia: aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional*, México, SRE, 1996, pp. 79-81.

<sup>14</sup> Controló aquellas crisis producidas por el proceso de desintegración del Imperio otomano, el “gran enfermo de Europa”. Así, a instancias del Concierto Europeo, Rumanía, Serbia, Grecia y Montenegro fueron liberados del dominio turco y tanto sus constituciones como sus fronteras fueron sometidas a su aprobación. Esta práctica de concertación también permitió la disolución de la unión artificial de Bélgica, obligando a Holanda a aceptar este designio. Estableció, además, un sistema de control sobre las finanzas de Grecia y Egipto. Hizo uso del poder coercitivo, de policía, de legislación, supervisión y tutela, en gran parte de Europa. Y evitó que los propios integrantes del Concierto se enfrentaran con motivo del reparto de África. WALTERS, F. P., *op. cit.*, p. 27.

<sup>15</sup> NEILA HERNÁNDEZ, J. L., *op. cit.*, p. 13.

<sup>16</sup> ARMSTRONG, D., *op. cit.*, p. 3.

<sup>17</sup> Vid. CAVA MESA, María, “Las alianzas europeas y la paz armada, 1890-1914”, en Juan Carlos PEREIRA (coord.), *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 2001, pp. 231-232.

<sup>18</sup> ARMSTRONG, D., *op. cit.*, p. 4.

## Génesis de la Sociedad de Naciones

El papel de la Primera Guerra Mundial en este dilatado proceso de gestación del sistema internacional es trascendental. Sus dramáticos efectos hicieron meditar en la necesidad de un organismo que regulara las relaciones entre los Estados y que fuera capaz de preservar la paz.<sup>19</sup> La diplomacia interaliada no ignoró el descontento generado y tampoco fue refractaria a la demanda de un nuevo sistema de relaciones internacionales que situara la agresión fuera de la ley.<sup>20</sup> En este contexto bélico, la figura del presidente norteamericano Woodrow Wilson resulta clave para explicar la génesis de esta organización. Su protagonismo en los designios de Europa tras el ingreso de su país en la guerra en calidad de “asociado” —abril de 1917— le permitiría convertirse en el principal promotor de la Sociedad de Naciones.<sup>21</sup> Wilson asumió este papel el 8 de enero de 1918, día en que leyó ante el Congreso su discurso de los “Catorce puntos”, correspondientes a los objetivos de guerra norteamericanos.<sup>22</sup> Uno de ellos señalaba la necesidad de constituir una “asociación de naciones” que fuera capaz de ofrecer “garantías recíprocas de independencia política y territorial tanto a los pequeños como a los grandes Estados”. Con este acto, que no es sino la “aplicación concreta de la ética democrática a las relaciones internacionales”,<sup>23</sup> Wilson se perfilaría como el “padre fundador” de la Sociedad de Naciones. Si bien no fue la primera ocasión en que el presidente estadounidense tocaba el tema —venía repitiendo la expresión “League of Nations” desde mayo de 1916—<sup>24</sup>, su presentación como objetivo de guerra consiguió que los demás aliados respaldaran la idea.<sup>25</sup>

---

<sup>19</sup> NEILA HERNÁNDEZ, J. L., *op. cit.*, p. 14.

<sup>20</sup> ARMSTRONG, D., *op. cit.*, p. 2.

<sup>21</sup> El posible triunfo de Alemania y Austria en la guerra, aunado al desplome del sistema de equilibrio de poder anterior a 1914, fueron aspectos determinantes de la entrada de Estados Unidos en la contienda europea. Con esta decisión, Estados Unidos busca impedir el predominio alemán en Europa, el cual podría extenderse con facilidad sobre la *Mitteleuropa*, desde Finlandia hasta el golfo pérsico. MEYER, Lorenzo, *La marca del nacionalismo. México y el mundo: historia de sus relaciones internacionales*, T. VI, México, Senado de la República, 2000, p. 14.

<sup>22</sup> La reproducción así como un breve análisis de este importante documento pueden leerse en SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Del Congreso de Viena a la paz de Versalles*, México, FCE, 1969, pp. 437-440.

<sup>23</sup> ZORGBIBE, Charles, *Historia de las relaciones internacionales: de la Europa de Bismarck hasta el final de la Segunda Guerra Mundial*, T. I, Madrid, Alianza, 1997, p. 310.

<sup>24</sup> MARBEAU, M., *op. cit.*, p. 7.

<sup>25</sup> ZORGBIBE, Ch., *op. cit.*, p. 284.

El proyecto wilsoniano fue esbozado por aquellos “puntos” que Wilson enfatizó como imprescindibles: la diplomacia a la luz del día como rechazo a la anárquica diplomacia al estilo de la *Realpolitik*; la reducción de armamentos; la libertad de los mares; la supresión de barreras comerciales y la autodeterminación nacional. En el utopismo wilsoniano, el cumplimiento de estos requisitos resultaba indispensable para que los valores de libertad y democracia se fortalecieran en Europa y constituyeran una opción más atractiva para las naciones desgastadas y desmoralizadas por la guerra que la revolución de los soviets.<sup>26</sup> Wilson, tal como lo aprecia Marbeau,

[...] rejette radicalement l'idée d'équilibre européen au profit d'une nouvelle diplomatie ouverte et non plus secrète, morale aussi: les intérêts matériels doivent être subordonnés aux principes moraux, bien supérieurs. Pour lui, les Etats-Unis sont un idéal de liberté et un modèle de démocratie qu'il convient de propager. La création d'une organisation internationale est un élément essentiel de cet état d'esprit.<sup>27</sup>

Previa la proclamación aliada de los “Catorce puntos” y de su aceptación por Alemania como base para negociar la paz, ciertas ideas generales dominaron el pensamiento de los aliados. F. S. Northedge habla de las tres principales:

[...] three ideas were bound to dominate wartime thinking about the future maintenance of peace. First, the system of arbitration would have to be made more effective, if possible by the provision of some kind of penalty or sanction against states with other states to arbitration or without submitting their disputes with other states to arbitration or without complying with an arbitral award which had been given. Secondly, the intermittent conference system of the nineteenth century would have to take on a more formal and on-going character, and perhaps be used as a means of third-party settlement in international disputes for which Arbitration was for one reason or another unsuitable. And thirdly, these two systems must be exploited for bringing about a pause or delay in the development of a dispute, so as to prevent that kind of helpless slithering into war which many believed had occurred in August 1914.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> ARMSTRONG, D., *op. cit.*, p. 7

<sup>27</sup> MARBEAU, M., *op. cit.*, p. 8.

<sup>28</sup> NORTHEDGE, F. S., *The League of Nations. Its life and times, 1920-1946*, Leicester, Leicester University Press, 1986, p. 25.

La formulación de proyectos societarios que antecede a la Conferencia de Paz sería emprendida separadamente por los aliados. Este rasgo advierte sobre la creación concertada de la Sociedad de Naciones. De los diversos esquemas o proyectos de Pacto societario surgieron una serie de principios e ideas que definirían la identidad de la nueva organización. Me apoyaré en el excelente trabajo de Armstrong para esbozarlos.<sup>29</sup>

a) Seguridad colectiva

Si bien el término es empleado desde mucho tiempo atrás, antes de la Conferencia de Paz éste hace referencia a un sistema capaz de disuadir a un potencial agresor internacional gracias a un acuerdo multilateral que permita configurar un frente unido. La fuerza que caracteriza a este principio proviene del efecto traumático de la guerra; se piensa que ésta se habría evitado si Alemania hubiera estado advertida de que encontraría una fuerte oposición colectiva.<sup>30</sup>

b) Disputas justificadas

Un elemento común en los proyectos societarios era la distinción entre un conflicto que podría solucionarse por la vía legal y otro que no. Además, se compartía la opinión de que los remedios legales, específicamente el arbitraje, podrían ser auspiciados por la Sociedad de Naciones.<sup>31</sup>

c) Tratamiento de las crisis internacionales

Puesto que los proyectos societarios habían sido elaborados con la intención de evitar una nueva guerra como la que acababa de terminar, estos proponían medidas para evitar que una crisis localizada derivara en un conflicto mundial. Al respecto se ventilarían medidas como la moratoria obligatoria —un año como mínimo— mientras se

---

<sup>29</sup> Véase ARMSTRONG, D., *op. cit.*, pp. 11-22.

<sup>30</sup> *Ibid.*, pp. 11-12.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 12.

recurría al arbitraje o a la discusión pública de las cuestiones que eran materia de disputa.<sup>32</sup>

d) Desarme

Otra serie de propuestas derivó del hecho de que la carrera armamentista había aumentado la tensión internacional antes de la guerra. Por consiguiente, se esperaba que la Sociedad contemplara un sistema de control de armas.<sup>33</sup>

e) Un concierto de las potencias

En términos generales, se consideraba la institucionalización de un “Concierto” permanente o exclusivo para períodos de crisis. Y el rasgo que todos los esquemas tenían en común es que no preveían un rol significativo para las potencias menores.<sup>34</sup>

f) Funcionalismo

La Sociedad no podía ocuparse exclusivamente de cuestiones más directamente relacionadas con la seguridad internacional; también debía atender aquellas de orden técnico y económico. Esta idea ganó fuerza en las semanas anteriores a la Conferencia y aún durante su transcurso, dando lugar a una de sus más importantes variables relativa a la fijación de estándares internacionales para las condiciones laborales, semillero de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).<sup>35</sup>

*Los trabajos de la Conferencia de Paz*

La redacción del Pacto de la Sociedad de Naciones ocupó un lugar central en la Conferencia de Paz que inició sus trabajos el 18 de enero de 1919. La “Comisión para

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, pp. 12-13.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>35</sup> *Ibid.*

la Sociedad de Naciones” recibió de ella las directrices o elementos principales que debían figurar en el documento constitutivo: la Sociedad debía constituirse en un órgano de cooperación internacional que además fuera un garante contra la guerra; quedaría abierta a todas las naciones civilizadas; la reunión de sus miembros debía ser periódica, aunque su secretariado y sus oficinas especializadas debían trabajar permanentemente.<sup>36</sup> Diez miembros de la Comisión representaban a cinco grandes potencias —Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia y Japón— y nueve más a potencias medianas que contaron con un solo representante: Bélgica, Brasil, Checoslovaquia, China, Grecia, Polonia, Portugal, Rumania y Serbia. Un primer borrador del Pacto, al que no se harían modificaciones importantes, fue concebido el 13 de febrero y presentado al día siguiente al pleno de la Conferencia de Paz, la cual lo aprobó el 28 de abril de 1919.<sup>37</sup> Los trabajos de la Conferencia de Paz llegaron a su fin el 28 de junio de 1919. Tras las ratificaciones correspondientes, el Tratado de Versalles entró en vigor el 10 de enero de 1920, día en que tuvo lugar el nacimiento formal de la Sociedad de Naciones.

#### *Estructura de la Sociedad de Naciones*

La Sociedad de Naciones tuvo una estructura política tripartita, conformada por tres organismos centrales, una Asamblea, un Consejo y una Secretaría General. Además, contó con el apoyo de una serie de cuerpos subsidiarios y autónomos de naturaleza política o técnica que, junto a los tres órganos principales, nos permiten tener una visión más amplia del orden internacional articulado en Versalles.

##### a) La Asamblea

Los principios democráticos rigieron el funcionamiento de la Asamblea. Este organismo ejecutivo-legislativo estaba constituido por todos los miembros de la Sociedad y su modelo, el de la diplomacia parlamentaria, puede considerarse un rasgo esencial del

---

<sup>36</sup> Véase SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Tratado general de la organización internacional*, México, FCE, 1974, p. 23.

<sup>37</sup> Véase el Pacto de la Sociedad de Naciones en el anexo 1 a este capítulo.

escenario diplomático contemporáneo. Las delegaciones, integradas por tres miembros y acompañadas por igual número de suplentes, delegados técnicos y secretarios, podían emitir un solo voto. Si bien los artífices de la Sociedad esperaban que este órgano político sesionara cada tres o cuatro años, la primera Asamblea (noviembre de 1920) decidió, en cambio, reunirse cada otoño, a partir del primer lunes de septiembre. Durante tres o cuatro semanas, dependiendo de la cantidad de asuntos que debiera atender, Ginebra se convertía en la capital de la diplomacia internacional. El orden del día de sus sesiones era fijado con cuatro meses de antelación. Con excepción de las cuestiones de procedimiento, admisión de nuevos miembros y elección del Secretario General, sus decisiones debían ser tomadas por unanimidad, tras lo cual tomarían la forma de resoluciones. La Asamblea realizaría su trabajo mediante comisiones especializadas a las que todos los miembros de la Sociedad podían acceder, cada una de ellas con un presidente y un relator: la primera comisión se ocupaba de las cuestiones constitucionales y jurídicas; la segunda, de la cooperación intelectual y de los organismos técnicos ligados a la Sociedad; la tercera, de la reducción de armamentos; la cuarta, de la situación financiera de la organización y de las cuestiones relacionadas con la Secretaría General; la quinta, de asuntos sociales y humanitarios; y la sexta, de los asuntos políticos y de la admisión de nuevos miembros.

El Pacto le confería idénticas atribuciones que al Consejo, en “todas las cuestiones que entran dentro de la esfera de actividad de la Sociedad o que afecten a la paz del mundo”. Los asuntos que le concernían exclusivamente eran: la admisión de nuevos miembros; la elección de miembros no permanentes del Consejo; la revisión de los tratados y la aprobación del presupuesto de la Sociedad entera —incluidos los organismos subsidiarios y los autónomos—, el cual resultaba de las contribuciones de los Estados Miembros en la proporción que este mismo organismo decidía. Tanto el Consejo como la Asamblea se ocupaban de las siguientes cuestiones: la solicitud de informes consultivos a la Corte Permanente de Justicia Internacional; la creación de nuevos puestos en el Consejo; las modificaciones al Pacto y la designación del Secretario General.

## b) El Consejo

El otro órgano político de la Sociedad, el Consejo, fue constituido jerárquicamente por miembros permanentes —Francia, Gran Bretaña, Italia y Japón— y no permanentes —inicialmente, Bélgica, Brasil, Grecia y España. Puesto que el Pacto preveía la creación de nuevos puestos, tanto permanentes como temporales, el Consejo experimentaría diversos cambios en su composición. La búsqueda de espacios en el Consejo dio lugar a situaciones difíciles entre las potencias medianas —Brasil, España y Polonia— y fue objeto de crítica entre los neutrales y las pequeñas potencias, temerosos de que este crecimiento debilitara a la Asamblea. En 1926, Alemania ocupó el sitio permanente que había dejado vacante Estados Unidos,<sup>38</sup> el mismo que en 1934 tomó la Unión Soviética una vez que Hitler decidió abandonar la Sociedad. En cambio, el número de asientos no permanentes aumentó de cuatro a seis en 1922, uno para América Latina y otro para los Estados escandinavos; y de seis a nueve en 1926, como consecuencia de la crisis que produjo la concesión de un puesto permanente a Alemania, al que Brasil, España y Polonia creyeron tener mayor derecho.<sup>39</sup> Asimismo, se dispuso que tres miembros no permanentes podrían reelegirse por tres años más, estableciéndose así el status de asiento “semi-permanente”. Independientemente de este crecimiento, la preponderancia europea siguió siendo un rasgo característico del Consejo, no obstante las manifestaciones de los miembros extra europeos a favor de una conformación proporcional y rotativa.

---

<sup>38</sup> A su regreso a Washington, tras la firma del Tratado de Versalles, Wilson se encontró con una campaña anti-Sociedad en pleno desarrollo. El principal obstáculo que se imponía a la ratificación del tratado, y por tanto al Pacto de la Sociedad de Naciones, era una mayoritaria oposición republicana en el Senado. Henry Cabot Lodge, que se distinguiría como el principal opositor a la participación de su país en la Sociedad, estuvo a cargo del Comité de Relaciones Exteriores que estudió el tratado de paz. Al entrar en auge el movimiento opositor, Wilson se vio obligado a salir de gira a los estados del Oeste para buscar un contrapeso en la población civil. Sin embargo, su grave estado de salud determinó su regreso anticipado a Washington, donde más tarde sufriría un ataque de parálisis. Pese a ello, el presidente estadounidense no dejó en manos de sus colaboradores la ratificación. Si bien Wilson no rechazó las reservas presentadas por el Comité de Relaciones al pleno del Senado, este último se opuso finalmente al tratado en la célebre votación del 19 de noviembre de 1919, y una vez más, en marzo de 1920. *Vid. WALTERS, F. P., op. cit.*, pp. 48 y 81-84; DUROSELLE, Jean-Baptiste, *Todo imperio perecerá: teoría sobre las relaciones internacionales*, México, FCE, 2000, p. 120; KNOCK, Thomas J., *To end all Wars: Woodrow Wilson and the Quest for a New World Order*, Nueva York, Oxford University Press, 1992, pp. 251-270.

<sup>39</sup> Al respecto *vid. WALTERS, F. P., op. cit.*, pp. 316-327.

En cuanto a su funcionamiento, los miembros del Consejo contaban con un solo representante. De acuerdo con el Pacto, debía reunirse “cuando las circunstancias lo exijan, y por lo menos una vez al año” y, al igual que la Asamblea, debía ocuparse “de todas las cuestiones que entren dentro de la esfera de actividad de la Sociedad o que afecten a la paz del mundo”. En la práctica, se reunió regularmente cada tres meses entre 1920 y 1937. El Consejo tomaba sus decisiones por votación, favoreciendo la regla de la unanimidad. Pero al igual que la Asamblea, contemplaba excepciones para las cuestiones consideradas de procedimiento, cuyas resoluciones eran adoptadas por mayoría simple.

### c) La Secretaría General

La Secretaría General, el único órgano permanente, con funciones técnico-administrativas, resulta el más novedoso de los tres, pues representa un paso contundente en la creación de un servicio civil internacional. Con excepción del primer Secretario General que fue designado por el Pacto, su titular debía ser electo por el Consejo y ratificado por la Asamblea. El Secretario General era apoyado en sus tareas administrativas por un Secretario General adjunto, tres Subsecretarios y cerca de seiscientos funcionarios distribuidos en diversos departamentos.<sup>40</sup> Este alto funcionario, secretario tanto de la Asamblea como del Consejo, estaba autorizado para convocar extraordinariamente a cualquiera de estos organismos en caso de que un miembro de la Sociedad así lo solicitara. Por lo que hace al organismo en sí, su principal misión era fomentar el internacionalismo, por lo que, como sintetiza Neila, “se convirtió en una pieza indispensable para la actividad diplomática y la cooperación técnica multilateral”.<sup>41</sup>

Tras la dimisión de Eric Drummond en 1932, la Secretaría General pasaría a manos de Joseph Avenol hasta el año de su renuncia en 1940. Entonces fue sucedido por Sean Lester, el último Secretario General de la Sociedad de Naciones.

---

<sup>40</sup> El cuerpo administrativo puede dividirse en tres niveles: la alta dirección, conformada por el Secretario General, el Secretario General adjunto, subsecretarios generales, jefes de sección y jefes de servicio; enseguida, los funcionarios internacionales y los que eran reclutados en Suiza; finalmente, los agentes subalternos y el personal de servicio.

<sup>41</sup> NEILA HERNÁNDEZ, J. L., *op. cit.*, p. 41.

#### d) Organismos auxiliares: subsidiarios y autónomos

Al servicio de los principales organismos de la Sociedad de Naciones existieron organismos consultivos de competencia restringida, tanto de naturaleza política como técnica. Entre los eminentemente políticos, orientados a prevenir y a solucionar problemas que significaran un riesgo para la paz, destacan: la Comisión Consultiva Permanente sobre cuestiones militares, navales y aéreas, en la que los Estados Mayores de las principales potencias ejercían toda su influencia; la Comisión Permanente de Mandatos, creada para vigilar la correcta administración de las antiguas colonias alemanas de África y el Pacífico, así como los territorios separados del Imperio Otomano que quedaron bajo la tutela de las potencias vencedoras; la sección de minorías de la Secretaría General y el Comité de Minorías, integrado por miembros del Consejo.

A fin de afianzar la cooperación técnica internacional, se favoreció la creación de nuevas agencias de este tipo que representarían un avance considerable en la secularización de las antiguas administraciones internacionales. Encabezando la lista de organizaciones de carácter técnico, se encuentran la Organización de Comunicaciones y Tránsito (1921), la Organización de la Salud (1923), la Organización Económica y Financiera (1923), el Instituto Internacional de Cooperación Intelectual (1926). Entre las comisiones destacan: la del opio (1921) y la consultiva en cuestiones sociales (1922).

Los organismos autónomos ligados a la Sociedad de Naciones son solamente dos: la Organización Internacional del Trabajo y la Corte Permanente de Justicia Internacional. Esta última, prevista por el artículo 14 del Pacto, celebró su primera sesión el 30 de enero de 1922 en el Palacio de la Paz de La Haya. La Corte estaba provista de una jurisdicción facultativa. No obstante, en caso de que las partes lo convinieran haciendo una declaración especial, la Corte podía proceder obligatoriamente. En relación con la solución pacífica de los conflictos, su actividad

abarcó un sinnúmero de acuerdos,<sup>42</sup> por lo que la Corte de La Haya ocupó un lugar trascendental en este sistema internacional. Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo, creada por disposición del Tratado de Versalles —parte XIII, artículos 387 a 427—, fue el resultado de una lucha mundial cuya meta era la paz social. Fue también una respuesta a las exigencias de la clase obrera a fin de mejorar su condición social y laboral. Su principal misión fue confeccionar y vigilar el cumplimiento de Convenciones en materia laboral y social. Dando pruebas de su universalidad, la OIT contaría con la participación de países no miembros de la Sociedad de Naciones. Éste sería el caso de Estados Unidos, que solicitó exclusivamente su admisión a esta organización, y también de Japón y Brasil, que siguieron siendo miembros de la OIT pese a que se retiraron de la Sociedad. Sus órganos principales fueron: la Oficina Internacional del Trabajo, con sede en Ginebra y a cargo de las actividades de tipo secretarial; la Conferencia General, conformada por representantes obreros, patronales y gubernamentales de todos los países miembros; y el Consejo de Administración, suborganismo ejecutivo con un perfil más limitado que la Conferencia General.

### *Los miembros*

Claramente, el sistema internacional establecido al final de la guerra fue hecho a la medida de los intereses de las potencias vencedoras. Lo paradójico fue que la Sociedad de Naciones, el centro de referencia de este sistema, no contara con la participación de su principal impulsor: Estados Unidos. A esta ausencia, en una primera etapa, se sumarían por otros motivos las de potencias tan importantes en el medio internacional como la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y las de los países vencidos en la Primera Guerra Mundial. La incierta participación de todos estos Estados puso en duda las aspiraciones universalistas del nuevo organismo internacional, el cual, como lo apunta Neila, nació como un “club de vencedores”.<sup>43</sup>

El 15 de noviembre de 1920, la Primera Asamblea de la Sociedad de Naciones inició sus trabajos con la participación de 41 miembros originarios e invitados, a los que

<sup>42</sup> Seara hace una relación de los principales casos escuchados por la Corte. SEARA VÁZQUEZ, M., *Tratado...*, *op. cit.*, pp. 43-44.

<sup>43</sup> La pluralidad sólo empezó a ganar terreno a partir de 1926. NEILA HERNÁNDEZ, J. L., *op. cit.*, pp. 22-23.

se sumaron seis Estados adherentes en diciembre del mismo año. La mayoría estaba constituida por miembros europeos y latinoamericanos. África estuvo escasamente representada, por Liberia y África del Sur; y Asia por Persia, India, Siam, China y Japón. A lo largo de las décadas de 1920 y 1930 se integraría un número considerable de miembros, pero ello no afectaría al equilibrio geográfico patente en la Sociedad desde su fundación. Si bien durante estas dos décadas muchos países gestionaron su ingreso a la Sociedad de Naciones, también algunos miembros creyeron conveniente retirarse al sentirse inconformes con su proceder, sus resultados o por creer que este organismo no respondía a sus intereses nacionales.<sup>44</sup>

De 20 repúblicas latinoamericanas existentes en el continente a principios de la segunda década del siglo XX, solamente cinco no estuvieron representadas en la primera Asamblea de la Sociedad de Naciones: Costa Rica,<sup>45</sup> Ecuador,<sup>46</sup> Honduras,<sup>47</sup> México —cuya exclusión se estudia más adelante— y República Dominicana.<sup>48</sup> No obstante, tomando en cuenta el número de delegaciones mundiales —47 en total—, América Latina representaría inicialmente el 40% de la membresía, con nueve miembros originarios<sup>49</sup> y seis más invitados.<sup>50</sup>

### *Puesta en marcha de la Sociedad de Naciones*

Como ya ha sido advertido en la primera parte de este capítulo, el itinerario histórico que seguiría la Sociedad de Naciones refleja con nitidez una etapa evolutiva de las

---

<sup>44</sup> Véase la lista de Estados miembros de la Sociedad de Naciones en el anexo 2 a este capítulo.

<sup>45</sup> Después de un golpe de Estado en abril de 1917, los hermanos Tinoco tomaron el poder en Costa Rica, por lo que este país no fue invitado a la Sociedad de Naciones con base en la doctrina Wilson, no obstante su beligerancia frente a Alemania durante la guerra. La cuestión del ingreso de esta nación centroamericana fue estudiada a partir de septiembre de 1920, una vez que Costa Rica, con el presidente Acosta a la cabeza, solicitara su ingreso. Así, en el marco de la primera Asamblea General de la Sociedad, el ingreso de Costa Rica fue votado favorable y unánimemente en diciembre de ese mismo año.

<sup>46</sup> Se trata de un caso realmente excepcional, pues el ingreso de este país signatario del Tratado de Versalles, y por extensión del Pacto de la Sociedad de Naciones, dependía únicamente de la ratificación de este tratado, el cual no fue votado por el Congreso ecuatoriano sino hasta septiembre de 1934.

<sup>47</sup> Si bien figuraba en el anexo del Pacto de la Sociedad de Naciones como miembro originario, Honduras no envió una delegación a la primera Asamblea de la nueva organización, quizás porque ratificó el Tratado de Versalles pocos días antes de su apertura.

<sup>48</sup> El proceso de integración dominicano es semejante al costarricense, pero la solicitud de ingreso fue presentada hasta finales de septiembre de 1924, tras lo cual la Asamblea concedió un voto unánime a la admisión de este país.

<sup>49</sup> Bolivia, Guatemala, Uruguay, Brasil, Cuba, Perú, Haití, Nicaragua y Panamá.

<sup>50</sup> Argentina, Chile, Colombia, Paraguay, El Salvador y Venezuela.

relaciones internacionales. A partir de su primera Asamblea, el 15 de noviembre de 1920, como lo refiere Neila Hernández,

[...] la Sociedad generó un nuevo escenario en el que afloraron las posibilidades y las dificultades en la cohabitación entre las grandes y las medias y pequeñas potencias, que en aquel nuevo foro internacional encontraron vías de expresión y actuación inéditas al abrigo de la “diplomacia abierta”.<sup>51</sup>

La difícil puesta en marcha de la Sociedad de Naciones tiene que ver con el cumplimiento de los tratados de paz, la construcción y perfeccionamiento de un sistema de seguridad colectiva y establecimiento de condiciones de paz con base en la cooperación internacional. La vinculación de la Sociedad de Naciones con los tratados y los compromisos de paz adoptados en Versalles (junio de 1919), Saint-Germain (septiembre de 1919), Neuilly (noviembre de 1919), Trianon (junio de 1920) y Lausanne (julio de 1923), determinaría que la nueva organización asumiera responsabilidades directas en la instrumentación de la paz.<sup>52</sup> En este sentido, su vinculación a tales compromisos supondría la atención a problemáticas internacionales relacionadas con el saldo de la guerra y los cambios en el mapa mundial.

#### *Instrumentación de la seguridad colectiva*

La vinculación de la Sociedad de Naciones con la seguridad internacional no fue inmediata y en mucho dependió de la confianza de los directores de la política europea, estadistas que se orientaban más a la institucionalización de los antiguos métodos diplomáticos que al fortalecimiento de los nuevos recursos del orden internacional, específicamente la seguridad colectiva. La tarea de hacer de Ginebra un centro mundial para la diplomacia encontró tempranamente dos serias dificultades: el efecto negativo que produjo entre las principales potencias societarias la ausencia norteamericana y la permanencia de agencias “rivales” creadas por los aliados para asegurar el cumplimiento de los compromisos de paz. Las dos más importantes: el Consejo

---

<sup>51</sup> NEILA HERNÁNDEZ, J. L., *op. cit.*, p. 46.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 47.

Supremo interaliado y la Conferencia de Embajadores de París.<sup>53</sup> Afortunadamente, la caducidad próxima de estas instancias evitó que el problema de jurisdicción internacional superara los primeros años de vida de la Sociedad de Naciones. Dicho riesgo fue desplazado paulatinamente con la desaparición práctica del Consejo Supremo interaliado, la opacidad de la Conferencia de Embajadores pero, sobre todo, con el fortalecimiento de la Asamblea de la Sociedad de Naciones.<sup>54</sup> El ambiente de Ginebra en el marco de la tercera Asamblea (1922) refleja la transición hacia una nueva etapa:

Se percibía generalmente que la estrella de la Sociedad ascendía; que el progreso podía ser lento, pero constante. El Consejo Supremo había dejado de existir prácticamente, y si la Conferencia de Embajadores era mantenida en París, ésta era considerada sólo como un órgano subordinado para tratar de los últimos detalles que surgieran de los Tratados de Paz. La creciente importancia de la Asamblea era indicada no sólo por la gran cantidad de periodistas y visitantes que llegaban a Ginebra, sino aún más por el constante incremento de estadistas responsables entre los principales delegados.<sup>55</sup>

El fortalecimiento de Ginebra dependió finalmente del relajamiento de la cuestión de las reparaciones de guerra. La distensión del contencioso franco-alemán, que había dado lugar a la ocupación de la cuenca del Ruhr por parte de Francia y Bélgica (noviembre de 1922), y la resistencia pasiva alemana, que había debilitado aún más su moneda y su economía, sólo pudo ser alcanzada mediante el plan Dawes impulsado por Estados Unidos a finales de 1923. Tras la revisión de la capacidad de pago de Alemania, la comisión de expertos presidida por el banquero norteamericano Charles Dawes presentó en abril de 1924 un informe basado en el principio de “negocios, no política” con el que el gobierno alemán estuvo de acuerdo. El plan Dawes, con una vigencia provisional de cinco años, recomendaba una reorganización del *Reichsbank* dirigida por los aliados; un programa de pagos escalonados; y lo más importante, un

---

<sup>53</sup> *Vid. ARMSTRONG, D., op. cit., pp. 24-25; WALTERS, F. P., op. cit., p. 137.*

<sup>54</sup> *WALTERS, F. P., op. cit., p. 301.*

<sup>55</sup> *Ibid., p. 216.*

crédito extranjero por 800 millones de marcos-oro. Europa retomaría así el camino hacia la prosperidad económica y con ello reaparecía la confianza política.<sup>56</sup>

Los ensayos para reforzar el vínculo de la Sociedad de Naciones con la seguridad internacional se producirían inmediatamente. El perfeccionamiento del sistema de seguridad colectiva señalado por el Pacto dependería del cubrimiento de sus “grietas” o “lagunas”. La principal prueba de que el Pacto no constituía una garantía plena contra la agresión se encontraba en su artículo 15, y se trataba de una excepción al compromiso de no recurrir a la guerra. Los miembros de la Sociedad podían hacerla en caso de que un dictamen del Consejo para poner fin a un conflicto no fuera aprobado por unanimidad:

En el caso de que el Consejo no logre que se acepte su dictamen por todos los miembros, excepto los representantes de cualquier parte interesada en la cuestión los miembros de la Sociedad se reservaran el derecho a proceder como lo tengan por conveniente para el mantenimiento del derecho y de la justicia.<sup>57</sup>

Por consiguiente, “refundar” la Sociedad de Naciones suponía adoptar nuevos mecanismos de seguridad que cubrieran las “lagunas” del Pacto. Ante esta tarea de perfeccionamiento del sistema de seguridad colectiva, los miembros de la Sociedad definieron su posición en torno a una de las siguientes tesis: la francesa, que ponía en primer lugar las garantías de seguridad, y la inglesa, a favor del desarme inmediato.<sup>58</sup> Zorgbibe hace una recapitulación del tratamiento de esta cuestión en su etapa inicial:

En 1920, la primera Asamblea de la SDN constituyó una comisión permanente sobre las cuestiones militares, navales y aéreas. El 27 de septiembre de 1922, la tercera Asamblea había votado la resolución XIV, el plan de reducción de armamentos debería ser general y precedido de un tratado de asistencia recíproca extendido a toda la comunidad internacional. Pero el desacuerdo francobritánico surgió de nuevo pues Francia propuso la conclusión de una constelación de acuerdos bilaterales o multilaterales de defensa mientras que el delegado británico, lord Cecil, prefería un tratado general y único de garantía mutua puesto que tratados múltiples podrían cristalizar bloques o coaliciones

<sup>56</sup> *Vid. ZORGIBIBE, Ch., op. cit., pp. 445-446.*

<sup>57</sup> Artículo 15, párrafo 5 del Pacto. Véase el Pacto como anexo a este trabajo.

<sup>58</sup> MARBEAU, M., *op. cit.*, p. 53.

rivales. En 1923 la comisión permanente propuso un compromiso consistente en una garantía general que abarcaría a todos los Estados y una garantía suplementaria podría resultar de acuerdos particulares. El Consejo de la SDN determinaría quién era el agresor. Pero en 1924 Gran Bretaña rechazó ese proyecto pues la decisión previa del Consejo de la SDN (que exigía la unanimidad) alteraba, según el gobierno de Londres, las garantías de seguridad y la reducción de armamentos parecía relegada a un segundo plano.<sup>59</sup>

Enseguida, la Sociedad de Naciones inauguró una nueva etapa, la edad de oro de la seguridad colectiva, en la que la organización adquirió la autoridad y prestigio con los que no contó en un principio. En este sentido, Ginebra sería en 1924 el espacio de discusión del Protocolo para el Arreglo Pacífico de los Desacuerdos Internacionales, un ambicioso proyecto de seguridad internacional diseñado por el ministro checoslovaco de Asuntos Exteriores, Edvard Beněs. Adoptado unánimemente por la Asamblea el 2 de octubre de 1924, el llamado "Protocolo de Ginebra" planteó una nueva fórmula para asegurar la paz: seguridad, arbitraje y desarme. En cuanto a la seguridad, el Consejo decidiría la aplicación de sanciones financieras, económicas o militares por mayoría de dos tercios y no por unanimidad. Toda disputa internacional se sometería a una instancia arbitral o al Tribunal Permanente de Justicia Internacional; rechazar este procedimiento en caso de guerra presupondría la culpabilidad. Con relación al desarme, se preveía la reunión de una Conferencia Internacional para la Reducción de Armamentos (1925).<sup>60</sup> Tal como lo expresa Martínez Lillo, "el arbitraje crearía seguridad y la seguridad permitiría el desarme".<sup>61</sup> Sin embargo, la ratificación del Protocolo por tan sólo diez Estados fue equivalente a su fracaso. No obstante, el "Espíritu de Ginebra" —término acuñado por Emile Giraud— fue reanimado mediante la adopción de otros acuerdos.

Los primeros acuerdos fueron los alcanzados en Locarno en octubre de 1925, que partieron de la propuesta alemana formulada por Gustav Stresemann de un compromiso de no agresión entre Alemania, Gran Bretaña, Francia e Italia. Por este

<sup>59</sup> ZORGIBBE, Ch., *op. cit.*, p. 447.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 448.

<sup>61</sup> MARTÍNEZ LILLO, Pedro Antonio, "La paz ilusoria: la seguridad colectiva en los años veinte, 1923-1933", en J. C. PEREIRA, *op. cit.*, p. 314.

conjunto de acuerdos, que también incluyeron a Bélgica, se garantizaba el mantenimiento de la paz en Europa Occidental. El tratado de garantía mutua, sin lugar a dudas el principal de los firmados, establecía, en primer lugar, la inviolabilidad de las fronteras occidentales de Alemania con Francia y Bélgica —mas no así las orientales—; en segundo lugar, que Francia, Bélgica y Alemania nunca se atacarían mutuamente excepto en caso de "legítima defensa" u obligadas por la Sociedad de Naciones; en tercer lugar, que las disputas serían resueltas por medios pacíficos; y, por último, una intervención conjunta en el caso de que uno de los firmantes violara el acuerdo antibélico. Como resultado de estos tratados, Alemania ingresó en la Sociedad de Naciones el 8 de septiembre de 1926 y los aliados evacuaron Renania en 1930, cinco años antes de lo previsto en el Tratado de Versalles.<sup>62</sup>

El siguiente acuerdo tuvo un alcance universal y se produjo en el verano de 1928. El Tratado de Renuncia a la Guerra como Instrumento de Política Nacional, comúnmente conocido como Pacto Briand-Kellogg o de París, fue inicialmente firmado por 15 Estados y posteriormente reconocido por un total de 63. El origen de este acuerdo de orden moral se encuentra en un intercambio de notas entre el secretario de Estado estadounidense, Frank Billings Kellogg, y el ministro de Asuntos Exteriores francés, Aristide Briand, acerca del compromiso recíproco de renunciar a la guerra como medio político. Kellogg expresó el deseo estadounidense de plasmar esta propuesta en un acuerdo de renuncia a la guerra que respaldara la solución pacífica de los conflictos. Francia accedió a firmar este acuerdo una vez que el recurso a la fuerza en nombre de la seguridad colectiva previsto por el Pacto quedó a salvo.<sup>63</sup>

La vinculación de los acuerdos de Locarno y París con la Sociedad de Naciones dio la apericiencia de un fortalecimiento de esta última: "As the League came to be a more familiar fixture on the international landscape, so the Powers began to make greater use of it for a vast range of purposes".<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Vid. KIMMICH, Christoph M., *Germany and the League of Nations*, Chicago, The University of Chicago Press, 1976, pp. 76-105.

<sup>63</sup> ZORGBIBE, Ch., *op. cit.*, p. 451.

<sup>64</sup> ARMSTRONG, D., *op. cit.*, p. 27.

### *Intervención de la Sociedad en disputas internacionales*

El número y la magnitud de los casos políticos llevados a Ginebra en estos primeros años es reducido. Estas disputas llegaban a Ginebra por alguna de las siguientes razones: porque no era fácil resolverlas haciendo uso de los medios diplomáticos tradicionales; porque el Consejo Supremo interaliado y la Conferencia de Embajadores no deseaban involucrarse o perder su tiempo en ellas; porque podían ser causa de fricción entre las potencias; y, en el mejor de los casos, “because they genuinely called for a lengthy process of impartial investigation”.<sup>65</sup>

La disputa entre Suecia y Finlandia por las Islas Åland, un archipiélago situado en el mar Báltico, fue ventilada por Gran Bretaña en el Consejo en el verano de 1920 en aras de un arreglo legítimo.<sup>66</sup> Las Islas Åland habían pertenecido primeramente a Suecia, después al Imperio ruso a principios del siglo XIX para ser finalmente integradas al Gran Ducado de Finlandia. La cuestión alanesa a favor de la reincorporación a Suecia se presentaría tras la declaración finlandesa de independencia —diciembre de 1917—, puesto que su lengua y costumbres eran compartidas por el 90% de su población. La tensión entre ambos países aumentaría con la ocupación finlandesa de las islas a mediados de 1919. Ante la demanda de autodeterminación, el gobierno finlandés haría un ofrecimiento de autonomía, pero al mismo tiempo haría arrestar y enjuiciar a los principales activistas alaneses. Gran Bretaña solicitó entonces la intervención de la Sociedad. Ésta constituyó en junio de 1920 una Comisión de Encuesta que realizaría su investigación en Estocolmo y Helsinki. Las recomendaciones que hizo al Consejo previa su aprobación, fueron el respeto a la soberanía de Finlandia, una extensa autonomía a favor de la población y la desmilitarización de las islas mediante un tratado que fue firmado poco después en Ginebra.<sup>67</sup>

La anexión polaca de la ciudad de Vilna en 1922 puso fin a un conflicto en el que la intervención de la Sociedad había sido desafortunada. El litigio involucraba a otro miembro de la Sociedad, Lituania, cuyas fronteras con Polonia aún no estaban claramente definidas. Las partes reconocieron la competencia de la Sociedad y dejaron

---

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>67</sup> MARBEAU, M., *op. cit.*, p. 63.

el asunto en sus manos en septiembre de 1920. Pese a que Polonia y Lituania aceptaron un armisticio y una demarcación fronteriza provisional, el general polaco Zeligowski violaría estos acuerdos —8 de octubre— y dirigiría la ocupación del territorio en cuestión. Veinte días después, el Consejo propondría la celebración de un plebiscito que nunca se llevaría a cabo. Como tampoco fue posible llegar a un acuerdo en Ginebra, Polonia no encontraría ningún obstáculo para anexar Vilna en marzo en 1922.<sup>68</sup>

La cuestión de Alta Silesia, una región minera-industrial donde sólo un tercio de la población era alemana y el resto polaca, fue discutida por primera vez en la Conferencia de Paz. La reivindicación polaca fue sostenida hasta que el Consejo Supremo propuso la realización de un plebiscito en marzo de 1921, cuyo resultado perfilaría como la mejor solución la partición del territorio. Ante esta posibilidad, Polonia ocuparía la región en mayo de 1921 y enfrentaría los cuerpos frances alemanes —voluntarios y oficiales del ejército derrotado— durante seis semanas, hasta que las tropas aliadas de ocupación hicieron evacuar la zona. El Consejo se ocuparía en adelante de la cuestión de Alta Silesia. En agosto de 1921 nombraría una comisión que sugeriría igualmente la partición del territorio. Su propuesta, adoptada el 12 de octubre de 1921, contempló: la división política del triángulo minero, cuya parte más rica quedaría en manos de Polonia; garantías internacionales para las minorías que quedaran situadas en las distintas fracciones de territorio; así como la creación de una comisión mixta que atendería a las minorías y cuidaría el cumplimiento de este acuerdo en tanto que Alemania y Polonia adoptaran un plan más detallado de partición —15 de mayo de 1922.<sup>69</sup>

El incidente ítalo-greco se derivó de un conflicto fronterizo entre Grecia y Albania, del cual se hacía cargo la Conferencia de Embajadores. Tuvo como consecuencia el asesinato en territorio griego de tres diplomáticos italianos —27 de agosto de 1923—, integrantes de la comisión de delimitación fronteriza enviada al lugar por la Conferencia de Embajadores. Mussolini acusó de ello al gobierno griego y además de pedir la ejecución de los culpables exigió el pago inmediato de 50 millones de liras como

---

<sup>68</sup> Una exposición breve de todas estas cuestiones e incidentes puede consultarse en DAVID, Paul, *Histoire de la Société des Nations*, Ginebra, Slatkine, 1998, pp. 161-181.

<sup>69</sup> MARBEAU, M., *op. cit.*, p. 65.

indemnización —29 de agosto. Pese a que Atenas aceptó parcialmente estas exigencias, Mussolini ordenó el 31 de agosto el bombardeo de la isla de Corfú y el envío de un cuerpo de ocupación. Grecia denunció inmediatamente esta agresión como una clara violación del Pacto ante el Consejo de la Sociedad.<sup>70</sup> Sin embargo, la intervención ginebrina resultaría pasajera y poco comprometida como resultado de la amenaza de Mussolini de retirarse de la Sociedad, así como por la ocupación francesa de la cuenca del Ruhr.<sup>71</sup> Ante esta situación incómoda para la Sociedad, la cuestión ítalo-greca fue prácticamente devuelta a la Conferencia de Embajadores, la cual propuso una solución con base en el ultimátum italiano. Corfú figura así entre los primeros fracasos de la Sociedad, incapaz de imponerse en los casos que directa o indirectamente involucraban a sus miembros más importantes.<sup>72</sup>

El conflicto greco-búlgaro contrasta con este tipo de casos. Surge como un incidente fronterizo —19 de octubre de 1925— que deriva en la intervención griega de Bulgaria con el propósito de poner fin a las actividades organizadas en ese país por terroristas macedonios. Bulgaria solicitaría la intervención del Consejo —23 de octubre—, la cual, en contraste con el conflicto que involucraba a Italia, contaría con el respaldo de Francia y Gran Bretaña. La presión que ambas ejercieron sobre las partes puso fin a las hostilidades, permitiendo así que una Comisión de Encuesta realizara sus averiguaciones. En tan sólo tres semanas, la Comisión de Encuesta concluyó su trabajo y con base en su reporte se puso fin al conflicto.<sup>73</sup> Tal como lo aprecia Armstrong,

[...] although the outcome of this affair was hardly the triumph for collective security it was claimed as at the time, it did illustrate the advantages of the existence of the League in a crisis involving two small states where the great powers had no vital interests and so could act in concert.<sup>74</sup>

---

<sup>70</sup> *Ibid.*, pp. 65-66.

<sup>71</sup> ARMSTRONG, D., *op. cit.*, p. 29.

<sup>72</sup> NEILA HERNÁNDEZ, J. L., *op. cit.*, p. 51.

<sup>73</sup> MARBEAU, M., *op. cit.*, pp. 66-67.

<sup>74</sup> ARMSTRONG, D., *op. cit.*, p. 29.

## *La Sociedad y el derecho internacional*

No cabe duda de que la principal innovación introducida por el Pacto de la Sociedad de Naciones en materia de derecho internacional fue la Corte Permanente de Justicia Internacional con sede en La Haya. La Corte inició sus trabajos en 1922 y estuvo constituida por 15 jueces —cuatro eran suplentes— electos por el Consejo y la Asamblea de la Sociedad. Un comité conformado por diez juristas provenientes “de todas partes del mundo”<sup>75</sup> había trabajado en junio de 1920 en la preparación de un proyecto de Corte —su Estatuto— que fue aceptado con ligeras modificaciones por el Consejo y la Asamblea entre agosto y diciembre de 1920. Enseguida, el Estatuto de la Corte fue puesto a disposición de los miembros de la Sociedad para su ratificación. El número de ratificaciones necesario fue alcanzado en septiembre de 1921, dando paso a la elección de sus jueces en la Asamblea.<sup>76</sup>

El Estatuto de la Corte especificó las funciones que le confería el Pacto en los órdenes judicial y consultivo. En cuanto a sus funciones judiciales, “La Cour connaîtra de tous différends d’un caractère international que les Parties lui soumettront”; y respecto a sus atribuciones consultivas, “La Cour donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l’Assemble”.<sup>77</sup> Su jurisdicción podría ser voluntaria u obligatoria. En el primer caso, las partes —Estados— convenían mediante un acuerdo especial someterse a la decisión de la Corte. En el segundo, un tratado o una convención en vigor preveía esta intervención. Una declaración formal de aceptación de la jurisdicción obligatoria acompañaba al Estatuto de la Corte para ser firmado por los Estados. Ésta reconocía tal jurisdicción

[...] vis-à-vis de tout autre Membre ou Etat acceptant la même obligation. Sur toutes ou quelques-unes des catégories de différends d’ordre juridique ayant pour objet : l’interprétation d’un traité ; tout point de droit international ; la réalité de tout fait qui, s’il

<sup>75</sup> Los integrantes de este Comité de juristas fue convocado por el Consejo de la Sociedad en febrero de 1920: Mineitciro Adatci (Japón); Rafael Altamira (España); Clóvis Bevilaqua (Brasil), remplazado por Raúl Fernández; Barón Deschamps (Bélgica); Francis Hagerup (Noruega); Albert de Geoufre de Lapradelle (Francia); B.-C.J. Loder (Países Bajos); Lord Phillimore (Gran Bretaña); Arturo Ricci-Busatti (Italia) y Elihu Root (Estados Unidos).

<sup>76</sup> SECRETARIAT DE LA SOCIETE DES NATIONS, *La Cour Permanente de Justice Internationale*, Ginebra, 1923, pp. 7-8.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 12.

établi, constituerait la violation d'un engagement international ; la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international.<sup>78</sup>

En este marco de jurisdicción obligatoria, un Estado podía citar a otro ante la Corte, con o sin su consentimiento; y en el mismo sentido, la Corte podía emitir un juicio “par défaut”.<sup>79</sup>

Los casos que atendería la Corte Permanente de Justicia Internacional serían de naturaleza muy variada. De entrada, los Tratados de Paz reconocían su jurisdicción en caso de presentarse diferencias a propósito de las cláusulas relativas al Canal de Kiel (Tratado de Versalles); sobre los problemas los que podrían surgir entre Checoslovaquia y Austria en relación a las instalaciones telegráficas y telefónicas (Tratado de Saint-Germain). También tenía competencia en la protección de minorías igualmente contenidas en algunos Tratados de Paz o especiales “de minorías” entre los aliados y asociados con Polonia, Checoslovaquia, el Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos, Rumania y Grecia. La Corte era asimismo competente ante diferendos en materia de mandatos y que no pudieran resolverse de manera directa. Su competencia en materia de comunicaciones y tránsito comprendían aquellos litigios originados principalmente en las corrientes de agua: en el Vístula o el Prut, el Danubio o el Elba, y todas las vías navegables de interés internacional comprendidas en las convenciones de Barcelona sobre la libertad de tránsito y el acuerdo de Porto-Rose sobre tráfico internacional. En adelante, la tendencia general al celebrarse un nuevo acuerdo internacional en cualquiera de estas materias fue insertar una cláusula aceptando la competencia de la Corte.<sup>80</sup>

Entre 1922 y 1939, la Corte atendió 66 casos, de entre los cuales, 28 fueron sometidos por el Consejo o la Asamblea a manera de consulta. De acuerdo con Armstrong,

It showed that a standing international court did have a part to play in promoting orderly international relations in conditions where there was already a strong underlying desire for order. It was a significant landmark in the gradual acceptance by states that *rules had a*

---

<sup>78</sup> Tomado de *ibid.*, p. 14.

<sup>79</sup> *Ibid.*, pp. 12-13.

<sup>80</sup> *Ibid.*, pp. 15-16.

*place in international politics.* It also developed a body of jurisprudence which played a part in the adaptation of international law to changing circumstances — which, in a sense, acted as a new source of international law itself.<sup>81</sup>

También la obra societaria constituye un aporte al derecho internacional. Hasta 1929, de Ginebra emanaron 200 convenciones internacionales, 120 de la Sociedad y 80 de la Organización Internacional del Trabajo.<sup>82</sup> La codificación fue igualmente parte de este trabajo para el cual fue conformado un comité de expertos y convocada una conferencia sobre codificación en La Haya (1930). Las administraciones internacionales de la Sociedad son otra fuente de innovación en derecho internacional: el Sarre, mediante una comisión de gobierno integrada por cinco miembros; la Ciudad Libre de Danzig, puesta bajo la protección de la Sociedad a través de un Alto Comisionado a cargo de mediar en sus litigios; Trapecio de Leticia, administrado durante un año por una comisión especial de la Sociedad.

Finalmente, el Pacto puede ser visto como un elemento del derecho internacional que inspira el trabajo de la Sociedad:

So whenever the League attempted to carry out its peace treaty obligations to minorities by organizing plebiscites or investigating disputes; whenever it tried to decide rules and guidelines to govern international economic relations or such matters as the postwar refugee problem; when it drew up international conventions on environmental and ecological questions, such as the regulation of whaling or controlling the pollution of the seas by oil; when it devised more comprehensive international regimes in areas like communications and transit, preventing the spread of epidemics, or controlling the drug traffic: in all such work it was undertaking tasks which, at the very least, had important implications for international law.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> ARMSTRONG, D., *op. cit.*, p. 38. Las cursivas son del autor. En adelante únicamente indicaré cuando sean más.

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 37.

### *Los planos económico, técnico y humanitario*

Puede decirse que en 1939 el mundo contaba ya con una administración internacional —a cargo de responsabilidades económicas, técnicas y humanitarias—, la cual era sostenida con el 60 por ciento del presupuesto de la Sociedad. La creación de la Sociedad supuso el primer paso dado en esta dirección. El mantenimiento de la paz era una cuestión que dependía no únicamente de la variable política, en la misma medida lo hacía de la económica, la social y la de cooperación técnica. En el plano económico, la Sociedad asumió responsabilidades de acuerdo con las necesidades que se irían presentando: la reconstrucción económica y financiera de Europa —Austria, Hungría, Bulgaria y Grecia; la discusión internacional de los problemas económicos, mediante una importante serie de Conferencias sobre problemas muy diversos (1920-1933) y el trabajo constante de comités de expertos en cuestiones económicas y financieras que difundían universalmente su trabajo.<sup>84</sup> Los resultados, como los de la Conferencia de 1927, son sobresalientes: en sus resoluciones se reconocía la interdependencia económica global y se perfilaban principios fundamentales, tales como la remoción de restricciones a la exportación y a la importación. “But governments paid little attention to these eminently sensible proposals, as even the League’s own self-congratulatory ten year report was obliged to recognise”.<sup>85</sup> Para no ir más allá de esta década, a la que estará dedicada el resto de la tesis, debe mencionarse por último la discusión en la Asamblea —septiembre de 1929— de un plan de unión federal europea en el rubro económico; un proyecto impulsado por Aristide Briand y sepultado por el repliegue de las economías nacionales como consecuencia de la crisis económica de 1929.

Directa o indirectamente se ha hablado ya de las principales actividades técnicas que se consideraron necesarias para generar un entorno pacífico en la inmediata posguerra: reparaciones, desarme, comunicaciones y tránsito, etc. La empresa

---

<sup>84</sup> La Sociedad de Naciones publicaba periódicamente: *Bulletin mensuel de statistique*, *L’Annuaire statistique*, *La production mondiale et les Prix*, *Aperçu général du Commerce mondial*, *Monnaies et banques*, *Balances des paiements*, *Revue de la situation économique mondiale*. Lo mismo ocurre con las demás secciones de la Sociedad, que difunden sus resultados a través de la Sección de Información de la Secretaría General, innovando en materia de recolección y difusión de la información. Hacia 1936, la Sociedad contaba con 61 puntos de venta y distribución en el mundo para todo tipo de publicaciones. MARBEAU, M., *op. cit.*, p. 82.

<sup>85</sup> ARMSTRONG, D., *op. cit.*, pp. 41-42.

societaria comprende cuestiones mucho más sensibles que sin duda arrojan el mejor balance de la obra de Ginebra. Así lo indican no sólo el número de estas actividades, sino también su permanencia. Entre estas cuestiones destacan “la diplomacia humanitaria” mediante el repatriamiento de prisioneros en la URSS y de los refugiados rusos, armenios, asirios y sarreses —Oficina Nansen y Alto Comisariado para los refugiados; el trabajo de comités especializados en la lucha contra la esclavitud y el tráfico de drogas, mujeres y niños; obra sanitaria para el combate de epidemias, estandarización de medicinas, combate a los problemas de nutrición, niñez y salud pública, universalización de la Cruz Roja, actividades todas en las que países aún no miembros de la Sociedad, tales como México, Estados Unidos, Alemania y la URSS, pudieron participar.<sup>86</sup>

Finalmente, la edificación de un nuevo orden internacional sentó una base firme para la cooperación intelectual internacional. En 1922, la Sociedad de Naciones puso en marcha la Organización Internacional de Cooperación Intelectual bajo la dirección de Henri Bergson. Esta organización, que contó con un comité especial integrado por quince personalidades del mundo científico y de las ideas, sería el eje de dos ambiciosas instituciones localizadas fuera de Ginebra: el Instituto Internacional de Cooperación Intelectual de París (1926) —antecedente institucional de la UNESCO— y el Instituto Internacional de Cinematografía Educativa con sede en Roma (1927), los cuales marcaron un punto de inflexión en la historia del internacionalismo científico e intelectual.<sup>87</sup> Esta obra sin precedentes sobrevivió la década de 1930 y la Segunda Guerra Mundial, años en que la Sociedad se contrae políticamente para dedicarse exclusivamente a la obra económica, técnica y humanitaria.

---

<sup>86</sup> Al respecto *vid. MARBEAU, M., op. cit.*, pp. 81-102.

<sup>87</sup> *Vid. HERRERA LEÓN, Fabián, “México y el Instituto Internacional de Cinematografía Educativa, 1927-1937” en Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México, México, IIH-UNAM, 2008, n. 36, julio-diciembre, pp. 221-259; HERRERA LEÓN, Fabián, “México y el Instituto Internacional de Cooperación Intelectual, 1926-1939” en Tzintzun: revista de estudios históricos, Morelia, IIH-UMSNH, 2009, n. 49, enero-junio, pp. 169-200; sobre el contacto de intelectuales latinoamericanos con estas organizaciones, véanse los trabajos de Corinne PERNET, “La cultura como política: los intercambios culturales entre Europa y América Latina en los años de Entreguerras” en *Puente@Europa*, Universidad de Bolonia, año V, número 3-4 noviembre 2007, pp. 66-73 y A Seat at the Banquet of Civilization? *Latin American Cultural Politics at the League of Nations, 1922-1946* (en prensa).*

## II. La experiencia latinoamericana en Ginebra: la década de 1920

Este segundo capítulo centra su atención en el desempeño de los miembros latinoamericanos durante la primera década de vida de la Sociedad de Naciones y, entre otras cosas, nos permitirá apreciar su ánimo de cooperación hacia la obra societaria en general. Asimismo, la experiencia latinoamericana en la década de 1920 nos permitirá familiarizarnos con el trato, prácticas y desempeño de las delegaciones latinoamericanas en Ginebra, a fin de ofrecer un buen marco de referencia para estudiar la participación mexicana en esta misma organización a partir de 1931.

### *América Latina en la Sociedad de Naciones*

Tras la aprobación definitiva del Pacto de la Sociedad y posteriormente del Tratado de Versalles, prácticamente todos los Estados latinoamericanos expresaron su deseo de incorporarse a la nueva organización, tanto los beligerantes como los que habían permanecido neutrales durante la guerra. Esta decisión se debió, por un parte, al anhelo de que la Sociedad de Naciones sirviese como amortiguador y neutralizador de las diferencias y conflictos interamericanos; y por otra, a la esperanza de que fuese una garantía efectiva de paz. Sin embargo, no se puede descartar la posibilidad de que esta actitud también fuera determinada por factores políticos externos, dado el lugar privilegiado que ocupaban las potencias vencedoras en los asuntos de América Latina.<sup>88</sup> Así, el numeroso respaldo latinoamericano a la Sociedad de Naciones constituyó un gran triunfo para las potencias vencedoras en la Primera Guerra Mundial, pues ayudó a sustentar cuantitativamente la estabilidad del nuevo orden internacional y a legitimar institucionalmente la victoria alcanzada en 1918.<sup>89</sup> No obstante, la ausencia de Estados Unidos y México, así como el retiro no formal de Argentina en 1920<sup>90</sup>,

<sup>88</sup> La primera de estas tesis es sostenida en RHENAN SEGURA, Jorge, *Sociedad de las Naciones y la política centroamericana (1919-1939)*, Costa Rica, Euroamericana, 1993, pp. 17-20, y la segunda en VIVAS GALLARDO, Freddy, *Venezuela en la Sociedad de las Naciones: 1920-1939. Descripción y análisis de una actuación diplomática*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1981, p. 35.

<sup>89</sup> Vid. VIVAS GALLARDO, F., *op. cit.*, pp. 15-16, 30-31, 35-37.

<sup>90</sup> Poco después de la Primera Asamblea, en el otoño de 1920, Argentina modificó su “incondicional adhesión” a la Sociedad de Naciones y expuso tres propuestas de modificación que el gobierno de Irigoyen consideró esenciales: 1) la admisión de todos los Estados soberanos en la Sociedad; 2) la elección por mayoría de todos los miembros del

fueron, en opinión del internacionalista chileno Agustín Edwards, un duro golpe a las expectativas iniciales de los miembros americanos.<sup>91</sup> Asimismo, la equivocada y poco clara referencia a la doctrina Monroe en el artículo 21 del Pacto como una “inteligencia regional” que no entraba en contradicción con este documento constitutivo, dieron pauta a un periodo de incertidumbre en cuanto a la actitud de cooperación internacional que observarían los miembros latinoamericanos. Sin embargo, ésta no fue inicialmente una cuestión que preocupara realmente a este grupo de países, si bien nos ocuparemos de ella más adelante.

En cambio, la cuestión de las anualidades resultó un tema más preocupante. En este sentido, América Latina solicitaría en repetidas ocasiones un reajuste en la tabla de contribuciones al presupuesto de la organización. De hecho, ésta sería la razón de retiro más común expresada por los miembros latinoamericanos. En enero de 1925, Costa Rica fue el primero en avisar que renunciaría a su membresía por este motivo. En 1932, México ofreció las mismas razones, aunque sólo Costa Rica hizo efectivo su anuncio tras cumplirse el bienio obligatorio de permanencia señalado por el Pacto. No obstante, resulta válido poner en duda esta excusa, considerando que la Sociedad era muy cuidadosa al fijar las anualidades de sus miembros. La situación económica de cada uno de ellos se estudiaba por separado con base en los informes económicos y financieros que sus mismos gobiernos emitían. Además, la morosidad no suponía la pérdida de derechos y la Sociedad no se caracterizaba por ser inflexible o negarse a recibir parcialidades. La cuota anual representaba, antes que otra cosa, un compromiso de orden moral con la obra societaria. No obstante, en 1936, el mismo argumento serviría de excusa a Guatemala, Honduras y Nicaragua para separarse de la organización, no precisamente por no poder pagar, sino para no verse obligados a actuar una vez más en contra de una potencia económica —como ocurrió en 1935 con

---

Consejo a través de la Asamblea General; 3) el establecimiento de una corte permanente de justicia internacional, reunida bajo el principio de arbitraje y jurisdicción obligatorios. Si bien los argentinos habían propuesto que se invitara a todas las naciones soberanas a formar parte de la Sociedad de Naciones, también precisaron que ésta no fuera extendida a Alemania y México, al tratarse de países que habían manifestado su desinterés por la organización. MARTIN, Percy Alvin, “Latin America and the League of Nations” en *The American Political Science Review*, Vol. 20, No. 1, febrero 1926, pp. 18-20. Al no ver cumplidas sus demandas, Argentina dejó de enviar su delegación a las Asambleas posteriores, si bien no se retiró del todo de la Sociedad de Naciones. Véase EDWARDS, Agustín, “Latin America and the League of Nations” en *Journal of the Royal Institute of International Affairs*, Vol. 8, No. 2, 1929, pp. 136-137.

<sup>91</sup> *Ibid.*, p.136-137.

Italia en represalia a su incursión militar en Etiopía— y ver afectadas con ello sus relaciones comerciales.<sup>92</sup>

Otras cuestiones más particulares motivaron el alejamiento de la organización ginebrina de algunos miembros latinoamericanos. El primer caso sería el de Argentina, cuya delegación fue instruida para abandonar la primera Asamblea si no se aceptaba su principal propuesta de enmienda al Pacto: “Sostendrá, como cuestión fundamental, que sean por igual admitidos a incorporarse a la Sociedad de las Naciones, todos los Estados reconocidos como tales por la comunidad internacional”.<sup>93</sup> No obstante, nunca anunció formalmente esta medida y volvió a incorporarse a los trabajos de la Asamblea en 1933. En 1921, Perú y Bolivia también dejaron de participar con la Sociedad cuando ésta se negó a considerar la cuestión de Tacna-Arica,<sup>94</sup> y sólo regresaron a Ginebra cuando la cuestión fue finalmente resuelta en 1929 por mediación del presidente norteamericano Herbert C. Hoover.

Brasil tomó la decisión de retirarse en junio de 1926, cuando se le negó un asiento permanente en el Consejo, pero su alejamiento de los organismos societarios fue parcial, pues siguió participando en las actividades de carácter técnico y permaneció en la OIT y la Corte de La Haya.<sup>95</sup> Como se verá en las siguientes páginas, la representación política latinoamericana a un alto nivel —como lo era el Consejo— se situó realmente por encima de una cuestión que tradicionalmente se ha creído la más relevante: la compatibilidad de la doctrina Monroe con el Pacto de la Sociedad de Naciones.<sup>96</sup>

### *América Latina y el artículo 21 del Pacto*

La doctrina Monroe, establecida en 1823 en dos partes separadas de un mensaje presidencial, señaló, palabras más, palabras menos, que los territorios americanos

---

<sup>92</sup> Véase el capítulo VI de este trabajo.

<sup>93</sup> Véase la nota 90.

<sup>94</sup> Véase DAVIS, Harold Eugene *et. al. Latin American Diplomatic History. An Introduction*, Baton Rouge, University of Louisiana Press, 1990, p. 181.

<sup>95</sup> Véase VARGAS GARCIA, Eugênio, *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): vencer ou não perder*, Brasilia, Editora de Universidade Federal do Rio Grande do Sul-Fundação Alexandre de Gusmão, 2000, pp. 75-90, 117-135.

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 182.

recién liberados de las metrópolis peninsulares ya no serían susceptibles a la dominación europea, y que se consideraría un acto inamistoso por parte de Europa cualquier intento de extensión política a este continente. Suponía igualmente la delimitación de dos esferas, la europea y la americana, como “el derecho de los Estados Unidos a ser la cabeza de esta última y defensor auto-nombrado de la libertad e independencia de los nuevos países americanos.”<sup>97</sup> Sin embargo, el mensaje de protección de la estructura política y el territorio de los nuevos países americanos integrantes del hemisferio occidental estuvo lejos de suponer un compromiso defensivo, lo cual pronto quedó de manifiesto en las islas Malvinas, San Juan de Ulúa, el Belice mexicano, la Guerra de los Pasteles o en el proceso separatista texano. Pero hay un aspecto más en torno a la doctrina Monroe que hace más complicado su estudio: “A partir de su proclamación —subraya T. H. Reynolds— los estadistas norteamericanos no han seguido nunca una línea definida de conducta; cada presidente le ha venido dando una interpretación personal.”<sup>98</sup> Fue precisamente su elasticidad interpretativa la que permitió que la doctrina Monroe se ajustara a lo que en diferentes épocas constituyeron para Washington los “asuntos americanos”, dando así margen a una política imperialista perceptible en Centroamérica y el Caribe al mediar el siglo XIX. El Corolario de Theodore Roosevelt de 1904, inmediato a la obtención de la Ruta del Canal, dotó finalmente de cierta racionalidad a la política intervencionista norteamericana. Por tanto, las acciones paralelas que se sucedieron una vez definida la guerra hispano-americana en 1898<sup>99</sup> determinaron, naturalmente, que la doctrina Monroe fuera observada por las naciones latinoamericanas como un instrumento de subordinación, dado que la potencia hegemónica se ocupaba de asegurar la “conducta adecuada” de los países subdesarrollados de la región, sobre todo en la región central y

---

<sup>97</sup> PALACIOS, Guillermo y Fabio MORAGA, *La independencia y el comienzo de los regímenes representativos*, Madrid, Síntesis, 2003, p. 262.

<sup>98</sup> REYNOLDS, T. H., “México y los Estados Unidos” en *Historia Mexicana*, Vol. 2, enero-marzo 1953, núm. 3, México, El Colegio de México, pp. 413.

<sup>99</sup> Los Estados Unidos ocuparon por primera vez Cuba en 1898, después de que su victoria en la guerra con España condujera a la independencia de la isla, y de nuevo entre 1906 y 1909. La República Dominicana estuvo ocupada entre 1916 y 1924. Lo mismo ocurrió con Nicaragua en dos ocasiones, de 1912 a 1925 y de 1926 a 1933. Haití estuvo “protegido” por la infantería de marina norteamericana ininterrumpidamente entre 1915 y 1934.

caribeña del continente.<sup>100</sup> En la conciencia de estas naciones, la doctrina Monroe no fue asociada con ninguna intervención extra continental, sino con la intervención misma de Estados Unidos; y les parecería que el verdadero sentido de la frase “América para los americanos” era realmente “América para los norteamericanos”.<sup>101</sup> La doctrina Monroe seguía dotada de un sentido imperialista cuando, al final de la Primera Guerra Mundial, Woodrow Wilson se refirió a ella como un “amistoso pacto regional”. El lugar que ocuparía la doctrina Monroe en el nuevo orden ya había sido adelantado por Wilson en un discurso al Congreso el 22 de enero de 1917:

[...] las naciones deben mediante un acuerdo adoptar la doctrina del presidente Monroe como una doctrina del mundo; que ninguna nación busque extender su política sobre cualquier nación o pueblo, y que cada pueblo sea dejado en libertad para determinar su propia política, su propia vía hacia el desarrollo, sin ningún impedimento, sin amenazas, sin temores, del pequeño ante el grande y poderoso”.<sup>102</sup>

La previsión del mayor defensor y verdadero fundador de la Sociedad de Naciones constituyó la esencia misma del Pacto de la nueva organización, localizada en el artículo décimo: “Los miembros de la Sociedad se comprometen a respetar y a mantener contra toda agresión exterior la integridad territorial y la independencia política de todos los miembros de la Sociedad.” Recordemos la parte paradójica de esta historia. Ésta inicia cuando en Estados Unidos se tiene conocimiento de la versión preliminar del Pacto y está determinada por la supervivencia de otro principio de política exterior estadounidense: el aislacionismo, señalado muchos años atrás por los presidentes Washington y Monroe ante los problemas europeos.<sup>103</sup> Por tanto, el artículo décimo mereció una dura crítica y animó la campaña anti Sociedad que dirigieron en suelo estadounidense algunos senadores republicanos opuestos a la ratificación del

---

<sup>100</sup> SMITH, Robert Freeman, “Estados Unidos y las reformas de la Revolución, 1915-1928” en *Historia Mexicana*, Vol. XIX, octubre-diciembre 1969, México, El Colegio de México, núm. 2, p. 196.

<sup>101</sup> MANIGAT, Leslie, *L'Amérique latine au XX<sup>e</sup> siècle, 1889-1929*, París, Éditions du Seuil, 1991, p. 364.

<sup>102</sup> Tomado de MARTIN, P. A., *op. cit.*, p. 25.

<sup>103</sup> *Ibid.*, pp. 25-26.

Pacto. Para anticiparse a este rechazo, Wilson promovió un nuevo artículo 21<sup>104</sup>, el cual señala que

Los compromisos internacionales, tales como los tratados de arbitraje, y las inteligencias regionales, tales como la doctrina Monroe, que aseguran el mantenimiento de la paz, no se considerarán incompatibles con ninguna de las disposiciones del presente Pacto.

Sin embargo, esta modificación, lo mismo que la campaña a favor de la Sociedad de Naciones que encabezó Wilson en su país,<sup>105</sup> resultaron insuficientes para la mayoría del Senado, la cual finalmente se opuso a la ratificación del Tratado de Versalles y evitó así que Estados Unidos participara en la Sociedad de Naciones. Por consiguiente y pese a lo que tradicionalmente se dice a este respecto, poco o nada tenía que ver el artículo 21 con una política conspirativa o imperialista. Éste había sido diseñado para facilitar el ingreso de Estados Unidos en la Sociedad de Naciones, pues podía dejar a esta potencia libre de los compromisos de seguridad señalados por el Pacto. Esta medida tardía y apresurada, expuesta por Wilson en la última reunión de la comisión redactora del Pacto, buscó ante todo agradar al Senado y contrarrestar los efectos de la campaña anti Sociedad en su país.<sup>106</sup>

De cualquier forma, el signo de esta modificación era negativo, como claramente pudo apreciarlo Alberto J. Pani, observador informal del gobierno de Venustiano Carranza ante la Conferencia de Paz. Para el diplomático mexicano, la adopción de este artículo

[...] quiere decir, pues, que la fuerza personal del Presidente Wilson no pudo resistir a la de sus adversarios políticos coterráneos, pero sí vencer, una vez más, la representada por sus colegas diplomáticos de la Conferencia de la Paz, haciéndoles aceptar una

<sup>104</sup> El artículo 21 en el texto preliminar del Pacto leído por Wilson en la sesión plenaria de la Conferencia de Paz de París fue retirado: “Las Altas Partes Contratantes convienen en que por mediación de la Liga se dicte una medida para asegurar y defender al par que la libertad de tránsito, un tratamiento equitativo al comercio de todos los Estados miembros de la Liga, procurando, entre otras cosas, hacer arreglos especiales respecto de las necesidades de las regiones devastadas durante la guerra de 1914-1918.” Tomado de PANI, Alberto J., *Cuestiones diversas: contenidas en 44 cartas al presidente Carranza. I carta al presidente De la Huerta, 1 artículo de El Universal y 4 brindis*, México, Imprenta Nacional, 1922, pp. 39-40.

<sup>105</sup> Véase la nota 38.

<sup>106</sup> Véase GÓMEZ ROBLEDO, Antonio, *La seguridad colectiva en el continente americano*, México, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, 1960, pp. 23-25.

cláusula unilateral, esto es, sin reciprocidad para el continente europeo y que, además, incurre en la mentira de llamar convenio pan-americano lo que —según el mismo Presidente Wilson— no es más que un deseo o imposición del gobierno anglo-americano sobre todos los países del nuevo continente.<sup>107</sup>

Dado que ningún miembro latinoamericano cuestionó la compatibilidad de la doctrina Monroe con el Pacto en el marco de la primera Asamblea, que recibió y canalizó diversas propuestas de enmienda al mismo, el señalamiento que entonces hizo Samuel Guy Inman no resulta del todo exagerado: América Latina volvía a darle la bienvenida a la doctrina Monroe en el siglo XX.<sup>108</sup>

Paradójicamente, el artículo 21 fue discutido durante la segunda Asamblea —septiembre de 1921— a petición de China y Checoslovaquia. Y tampoco en esta ocasión los latinoamericanos denunciaron su contenido.<sup>109</sup> Tan sólo Honduras y El Salvador, en el marco de la Conferencia de Paz, habían solicitado por separado y sin contar con ningún respaldo, una definición clara de la doctrina Monroe. En respuesta a la consulta salvadoreña, Estados Unidos ofreció una interpretación ambigua con base en un discurso pronunciado por Wilson —el 6 de enero de 1916— en el Segundo Congreso Científico Panamericano: la doctrina Monroe “demanda meramente que los gobiernos europeos no deben pretender extender sus sistemas políticos a este lado del Atlántico” y apunta hacia la relación pacífica y amistosa entre los Estados americanos.<sup>110</sup> Por consiguiente, puede decirse que con excepción de los países centroamericanos, los demás miembros latinoamericanos no encontraron ningún inconveniente en la compatibilidad de la doctrina Monroe con el Pacto, por la sencilla razón de que no habían sido víctimas de su aplicación.

No obstante, algunos episodios ginebrinos ilustraron tempranamente el riesgo inherente al artículo 21 para este grupo de países. En el marco de la primera y de la segunda Asambleas generales, Bolivia, con base en el artículo 19 del Pacto, que preveía “un nuevo examen” de tratados internacionales que significaran un riesgo para

---

<sup>107</sup> PANI, A. J., *op. cit.*, p. 227.

<sup>108</sup> GUY INMAN, Samuel, “The Monroe Doctrine and Hispanic America” en *The Hispanic American Review*, Vol. 4, No. 4, noviembre 1921, Duke University Press, p. 660.

<sup>109</sup> *Proceso verbal de la primera Comisión de la Segunda Asamblea*, ASDN, Ginebra, 1921, pp. 22-31.

<sup>110</sup> ARCHIVOS DE LA SOCIEDAD DE NACIONES (en adelante ASDN)/R 564/dossier # 3028 “Definition of the Monroe Doctrine”; ASDN/R 574/dossier # 5549 “The Role of American Countries in the League of Nations”.

la paz, solicitó la revisión del Tratado de 1904 que puso fin a la Guerra del Pacífico de fines del siglo XIX, el cual, subrayaba, le había sido impuesto por la fuerza. Chile desplazó invariablemente esta solicitud en la segunda Asamblea (1921), consiguiendo, con base en el artículo 21, que una cuestión americana fuera discutida por potencias ajenas al continente.<sup>111</sup> Algo similar pasó con Perú, miembro que solicitó la intervención de la primera Asamblea en la disputa limítrofe con Chile en torno a los territorios de Tacna y Arica, igualmente perdidos en la guerra del Pacífico. Tal solicitud fue retirada por Perú ante la actitud de las potencias societarias, reacias a inmiscuirse en asuntos americanos cuando se esperaba que Estados Unidos reconsiderara su decisión de mantenerse al margen de la Sociedad de Naciones.<sup>112</sup>

Ofreciéndole el beneficio de la duda a la idea recurrente de que a los miembros latinoamericanos “les molestaba la inexacta referencia a la doctrina Monroe en el Pacto y la idea de que la Sociedad de Naciones tuviera que abstenerse, aunque fuera en la teoría, de actuar en el continente americano”<sup>113</sup>, lo cierto es que parecían muy poco interesados en hacer algo al respecto.

En lo que no cabe ninguna duda es en los efectos negativos del artículo 21 con respecto a la cooperación de los miembros latinoamericanos con la obra societaria. En efecto, durante la primera década de vida de esta organización, el grupo latinoamericano estaría lejos de mostrar un vivo interés por las problemáticas europeas relacionadas con el saldo de la guerra que eran discutidas en Ginebra.<sup>114</sup> Europa y América Latina, como lo apreciaría Agustín Edwards, parecían colaborar en lo político bajo una fórmula similar a un “régimen de separación de bienes”: por lo general, ninguna delegación latinoamericana se inmiscuía en asuntos de política europea, y lo mismo ocurría en sentido inverso.<sup>115</sup> Lo que es más, el artículo 21, admitía Edwards, favorecía la idea de que América Latina constituía un grupo compacto, “continental”, cuya base era su reputado entendimiento regional.<sup>116</sup> Tan sólo quedaban a salvo las

---

<sup>111</sup> VIVAS GALLARDO, F., *op. cit.*, pp. 216-220.

<sup>112</sup> PERKINS, Dexter, *Historia de la doctrina Monroe*, Buenos Aires, Eudeba, 1964, p. 327.

<sup>113</sup> WALTERS, F. P., *op. cit.*, p. 69.

<sup>114</sup> Véase EDWARDS, A., *op. cit.*, pp. 139-146.

<sup>115</sup> EDWARDS, Agustín, “Foreign Policy in Latin America Historically Considered” en *Cambridge Historical Journal*, Vol. 1, No. 3 (1925), p. 293.

<sup>116</sup> *Ibid.*, pp. 287-288.

cuestiones técnicas, financieras, jurídicas y culturales, planos en los que europeos y latinoamericanos sí colaboraban como se esperaba.<sup>117</sup>

Pese a esta parcial falta de interés, los latinoamericanos serían muy bien apreciados por su número. En promedio, el grupo de miembros latinoamericanos representó durante la primera década de vida de la organización ginebrina un tercio de la membresía total. En este sentido, su voto era sumamente importante en la elección de miembros no permanentes del Consejo, presidencia y vice presidencia de la Asamblea General, comisiones y nuevos integrantes del Secretariado. Sin embargo, en un recorte del periódico argentino *La Prensa*, conservado en los archivos de la Sociedad de Naciones, puede leerse una dura crítica al respecto: “El coro estaba integrado por ella [América Latina] y se le asignaba más o menos importancia, según hubiera o no necesidad de encontrar un apoyo numérico para las iniciativas o votaciones.”<sup>118</sup> Pese a su duro tono —no se olvide que Argentina había dejado caprichosamente la Sociedad—, este señalamiento ilustra muy bien el peso en Ginebra del grupo latinoamericano.<sup>119</sup>

Por consiguiente, la pérdida de estos miembros constituyó un riesgo permanente que la Secretaría General buscaría atenuar en la medida de sus posibilidades. En 1923, con la intención de involucrar plenamente al grupo latinoamericano con los trabajos de la Sociedad, algunos funcionarios del Secretariado propiciaron una discusión interna en torno al artículo 21, pues consideraban que su referencia a la doctrina Monroe era lo que determinaba el desinterés de estos países respecto a la labor política de la organización. Sin embargo, como también se subrayaría en este debate, y esta sería la opinión del propio Secretario General de la Sociedad, Eric Drummond, el artículo 21 representaba igualmente una puerta que la Sociedad debía dejar entreabierta a Estados Unidos, de allí que se considerara poco recomendable eliminar o definir el alcance del artículo 21, es decir, la responsabilidad de la Sociedad en el hemisferio

---

<sup>117</sup> *Ibid.*, pp. 293-294; con respecto a la colaboración no política de los miembros latinoamericanos, *vid.* PEREZ GUERRERO, Manuel, *Les relations des États de l'Amérique latine avec la Société des Nations*, París, Pedone, 1936.

<sup>118</sup> *La Prensa*, “Las delegaciones latinoamericanas en la Liga”, Buenos Aires, 23.IX.1929, en ASDN/S 505/dossier # 10 “L’Amérique Latine et la Société des Nations: Presse”.

<sup>119</sup> A este respecto, *vid.* WEHRLI, Yannick, “Les délégations latino-américaines et les intérêts de la France à la Société des Nations” en *Relations Internationales*, Presses Universitaires de France, no. 137, 2009, pp. 46-59.

occidental.<sup>120</sup> Este último razonamiento se impuso en la discusión del Secretariado. Interpretar o retirar el artículo 21 del Pacto no haría sino poner obstáculos a la eventual colaboración estadounidense.<sup>121</sup>

No obstante, la Secretaría General decidió crear en ese mismo año una oficina de atención especial para los miembros latinoamericanos que haría las veces de una “escuela preparatoria”,<sup>122</sup> la cual buscaría sembrar entre estos miembros inquietudes universales de acuerdo con el trabajo y el “espíritu de Ginebra”. Ello constituiría un primer paso de cara a incorporar a un mayor número funcionarios latinoamericanos en el Secretariado y ofrecer a estos países puestos políticos de primer nivel —Consejo.<sup>123</sup>

Sin embargo, esta medida resultaría igualmente contraproducente, por lo que se decidió la clausura de la oficina de atención especial en 1926 tras una negociación de la Secretaría General con los representantes de estos países. Si bien la oficina para América Latina había robustecido la relación de estos miembros con Ginebra, también había hecho aumentar el riesgo que teóricamente debía aminorar. América Latina empezaba a verla como una organización paralela a la Sociedad, con lineamientos y propósitos de trabajo particulares. En este sentido, los países latinoamericanos llegaron a solicitar el nombramiento de un “Subsecretario General” —latinoamericano, por supuesto— que dirigiera la Oficina para América Latina. Dicha negociación se estudia con detalle en el siguiente apartado.

### *Más lugares en el Consejo*

Como hemos visto, durante los primeros años de vida de la organización ginebrina la referencia a la doctrina Monroe en el Pacto no fue objeto de grandes críticas entre los miembros latinoamericanos. En cambio, como también lo hemos adelantado, la principal causa de descontento fue el acceso restringido a puestos políticos de primer orden, que eran los más visibles. La comprensible aspiración de estos países a ocupar

---

<sup>120</sup> Eric Drummond a Julián Nogueira, Ginebra, 22.I.1924, ASDN/R 1454/dossier # 30762 “Admission du Mexique dans la Société des Nations”.

<sup>121</sup> Véase GARNER, James Wilford, “The Recrudescence of the Monroe Doctrine” en *Political Science Quarterly*, Vol. 45, No. 2 (Jun., 1930), The Academy of Political Science, p. 240.

<sup>122</sup> EDWARDS, A., “Latin America...”, *op. cit.*, p. 141.

<sup>123</sup>*Ibid.*

un puesto de prestigio en el Consejo encontraba un primer obstáculo en el Pacto, cuyo artículo 4 precisaba una composición jerárquica y por tanto desigual de este organismo, reservando los puestos permanentes a las grandes potencias —Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón, y, a partir de 1926, Alemania—, así como un número de asientos no permanentes para el resto de sus miembros —cuatro hasta 1922, seis hasta 1926 y nueve en adelante. Por su número, los latinoamericanos aspiraban a un mayor número de puestos en el Consejo. La reticencia institucional a que el Consejo reflejara una proporción regional más equilibrada fue motivo de disgusto no sólo entre los latinoamericanos; también daría lugar a acalorados debates propiciados por pequeñas y medianas potencias como Polonia y España. En el marco de esta crisis, los más firmes aspirantes a un puesto permanente, Brasil y España, amenazarían en con retirarse de la Sociedad. Como ya hemos mencionado, la amenaza brasileña, cuyo cumplimiento fue efectivo, le permitió a los latinoamericanos negociar tres puestos semipermanentes en el Consejo.<sup>124</sup>

El disgusto latinoamericano frente a la Sociedad de Naciones aumentó en intensidad a partir de la quinta Asamblea (1924), en cuyo marco se ventiló la cuestión de eliminar la recién creada oficina de atención a América Latina. Dos posiciones se encontraron con respecto a su permanencia. Por un lado y en términos generales, la de los latinoamericanos, que además de considerarla indispensable, solicitaron a la Secretaría General su establecimiento permanente, el aumento de su personal mediante la contratación de nuevos funcionarios latinoamericanos, y la creación de una “Subsecretaría General” con un funcionario latinoamericano a la cabeza. Por el otro, Julián Nogueira, funcionario uruguayo de la Sección de Información y prácticamente el vínculo permanente de comunicación entre los gobiernos latinoamericanos y la Secretaría General, quien consideraba preciso

[...] eliminarla y volver al derecho común, pues ésta le creaba a los americanos cierta peculiar situación, dado que ningún otro continente estaba limitado a esa participación oblicua o aparte en la Secretaría y porque, en realidad, la Oficina obstaba a aquellos

---

<sup>124</sup> En 1920 les correspondió solamente uno que fue ocupado por Brasil. Entre 1921 y 1926 contaron con dos lugares, uno de ellos ocupado por Brasil durante todo el periodo. A partir de 1927, América Latina se turnaría anualmente en uno de los tres lugares hasta que la Sociedad de Naciones dejó de existir.

países en sus esfuerzos a mayor y más alta representación en los servicios de la Sociedad [...]<sup>125</sup>

En el transcurso de esta negociación con la Secretaría General, los miembros latinoamericanos moderaron sus demandas. Se olvidaron del “Subsecretario General” latinoamericano y de la existencia infinita de la oficina de atención especial, pero subrayaron la necesidad de que América Latina asumiera en mayor medida responsabilidades en el Secretariado internacional hasta que cada una de sus secciones contara con al menos un miembro de nacionalidad latinoamericana. A cambio, ofrecieron que su relación con la Sociedad de Naciones sería tan amplia como permanente. La Secretaría General convino en todas las propuestas y sustituyó la oficina latinoamericana por un sistema más adecuado de vinculación mediante correspondentes localizados en algunos países latinoamericanos, así como de las llamadas *American meetings*, reuniones mensuales de los delegados y funcionarios latinoamericanos con los directores del Secretariado.<sup>126</sup>

Si bien la cuestión del sitio permanente para América Latina no fue resuelta, el retiro de Brasil distendió esta problemática, tras lo cual se concederían los puestos semipermanentes. Vivas Gallardo apunta al respecto que el

[...] abandono brasileño de la Liga cerró el largo y espinoso problema electoral que confrontaban anualmente los Estados latinoamericanos (aun a costa de una solución extrema como era la salida brasileña de la Liga) de tener que votar por Brasil en desmedro muchas veces del interés regional de la América Latina, y del interés particular de los Estados americanos que querían justamente llegar al Consejo; igualmente la salida brasileña tuvo una repercusión positiva en las relaciones interamericanas en la Liga, las cuales a partir de ese momento, en lo referente a la cuestión electoral, fluyeron armoniosamente una vez que desde 1926 empezó a operar definitivamente el principio de rotación en el Consejo.<sup>127</sup>

---

<sup>125</sup> Tomado de VIVAS GALLARDO, F., *op. cit.*, pp. 236-237.

<sup>126</sup> WEHRLI, Yannick, “Créer et maintenir l'intérêt”: la liaison entre le Secrétariat de la Société des Nations et l’Amérique latine (1919-1929)”, Tesis de licenciatura, Ginebra, Université de Genève, 2003, p. 10.

<sup>127</sup> VIVAS GALLARDO, F., *op. cit.*, p. 248.

Sólo entonces la cuestión en torno a la doctrina Monroe empezó a ser objeto de discusión en las *American Meetings* que tuvieron lugar a partir de 1927 tras la clausura de la oficina de atención especial, decisión que contribuyó a la cohesión latinoamericana en Ginebra. La cuestión en torno al artículo 21 fue discutida en tres ocasiones con la presencia del Secretario General de la Sociedad. Lo que se buscó determinar fue si la Secretaría General tenía la obligación de interpretar oficialmente la doctrina Monroe. En un primer momento, Eric Drummond sugirió conformarse con la respuesta que el Departamento de Estado había dado a El Salvador, pero finalmente se acordó que la sección jurídica estudiaría el caso.<sup>128</sup> La cuestión volvió a ser discutida en febrero de 1928, a raíz de un discurso pronunciado por Julián Nogueira en una universidad argentina, donde el funcionario dio su opinión personal sobre la referencia a la doctrina Monroe en el Pacto, a la que el uruguayo no le concedió ninguna validez.<sup>129</sup> En el marco de la XII *American meeting*, Drummond creyó poner fin a este debate al señalar que la doctrina Monroe debía ser comprendida en el sentido que tenía cuando fue redactado el Pacto.<sup>130</sup> Esto es, como lo sintetizaría Julián Nogueira durante una estancia en México en 1923, “simplemente a título de ejemplo para citar que el Pacto acepta las obligaciones internacionales ya existentes, demostrando así que la Sociedad no pretende ser un superestado”.<sup>131</sup> Esta vez, el rechazo de la Secretaría General a definir el alcance de la doctrina Monroe fue causa de una mayor molestia entre los latinoamericanos, para quienes la situación en Centroamérica se había vuelto cada vez más preocupante. Nicaragua estaba sometida a fuerzas de ocupación estadounidenses desde 1926, dando pie a luchas internas —la de Augusto César Sandino, en especial— en detrimento de la estabilidad regional. En este marco, es preciso tenerlo en cuenta, se produjo “una especie de rebelión continental contra la doctrina Monroe” y el intervencionismo estadounidense durante VI la Conferencia Internacional Americana celebrada en La Habana (1928).<sup>132</sup>

---

<sup>128</sup> Latin American Meetings, 4.III-1.IV.1927 en ASDN, “Latin American Meetings Papers (1927)”.

<sup>129</sup> Cristóbal Rodríguez a Sugimura, Ginebra, 22.IV.1927, ASDN/S 514/dossier “Réunions latino-américaines (ordres du jour, etc.)”.

<sup>130</sup> ASDN, “Latin American Meetings Papers (1928)”.

<sup>131</sup> Julián Nogueira a la Oficina de la América Latina, Nota no. 33 “Nota para la Oficina de la América Latina”, SS. “Conte Verde”, 27.X.23 en ASDN/S 495 dossier # 1: “Voyage de M. Nogueira en Amérique Latine”.

<sup>132</sup> PALACIOS, Guillermo, *Intimidades, conflictos y reconciliaciones: México y Brasil, 1822-1933*, México, SRE, 2001, p. 205.

## *La especificación del artículo 21*

En 1928, año en que se harían efectivos los avisos de retiro de Brasil —junio— y España —septiembre—, el Consejo de la Sociedad haría un intento para retenerlos. Les hizo una invitación para dejar sin efecto sus respectivos avisos, la cual, para no hacer una excepción, se extendió igualmente a Costa Rica, que también se preparaba para retirarse. Tal como lo refiere Walters, este gesto diplomático dio lugar a “un reto inesperado y molesto” al que debió hacer frente la Secretaría General.<sup>133</sup> El miembro centroamericano aprovechó la oportunidad para solicitar la interpretación que hacía el Consejo de la doctrina Monroe. Considerando que Estados Unidos defendía su exclusividad para interpretar y aplicar esta doctrina, los miembros europeos del Consejo se toparon con la desagradable cuestión que hasta ese momento la Secretaría General había conseguido evadir. Ésta, como lo apunta Walters, exponía a todos al ridículo: “¿Cómo podían los Miembros de la Sociedad, cuya acción común estaba guiada y limitada por el Pacto, negarse a explicar lo que entendían por una doctrina a la que aquél específicamente se refería?”<sup>134</sup> Costa Rica fue respaldada inmediatamente por el contingente de delegaciones latinoamericanas, por lo que una respuesta ambigua o evasiva no pudo ser esta vez una opción para el Consejo.<sup>135</sup> “Toda América —apunta Walters— estaba esperando la respuesta del Consejo; de ella dependía no sólo la actitud futura de las repúblicas latinoamericanas hacia la Sociedad, sino también, al menos en algunos casos, su decisión en cuanto a la firma y ratificación del Pacto Briand-Kellogg.”<sup>136</sup>

Así, el 1 de septiembre de 1928, el Consejo expuso en términos muy claros el alcance del artículo 21 en el Pacto sin contrariar o limitar los derechos y obligaciones de todos los miembros de la Sociedad:

---

<sup>133</sup> WALTERS, F. P., *op. cit.*, p. 385.

<sup>134</sup> *Ibid.*, pp. 385-386.

<sup>135</sup> En ese momento, únicamente trece naciones latinoamericanas participaban activamente con la Sociedad de Naciones, no obstante que dieciséis figuraran como miembros de la organización. Argentina, que seguía manteniendo su membresía, no enviaba una delegación a la Asamblea desde 1920. Brasil se había retirado. Perú y Bolivia mantenían igualmente un bajo perfil y no tomaban una parte activa en los procedimientos societarios desde 1921. EDWARDS, A., “Latin America...”, *op. cit.*, p. 134.

<sup>136</sup> WALTERS, F. P., *op. cit.*, p. 386.

Article 21 gives the States parties to international engagements the guarantee that the validity of such of these engagements as secure the *maintenance of peace* would not be affected by accession to the Covenant of the League of Nations. In declaring that such engagements are not deemed incompatible with any of the provisions of the Covenant, the article refers only to the relations of the Covenant with such engagements; *it neither weakens nor limits any of the safeguards provided in the Covenant*. In the regard to the scope of the engagements to which the article relates, it is clear that it cannot have the effect of giving them a sanction or validity which they did not previously possess. It confines itself to referring to these engagements, such as they may exist, *without attempting to define them*: as attempts at definition being, in fact, liable to have the effect of restricting or enlarging their sphere of application. Such a task was not one of the authors of the Covenant; it only concerns the States having accepted *inter se* engagements of this kind.<sup>137</sup>

Los latinoamericanos se declararon satisfechos con la respuesta del Consejo. Su parecer respecto al alcance del artículo 21, junto a hechos tales como la clausura de la Oficina para América Latina y el retiro de Brasil, les ofrecieron la oportunidad de involucrarse con un perfil más alto en las cuestiones societarias. Sin embargo, como hacía observar un número de la revista *Foreign Affairs* de 1929,

[...] the South Americans figure at Geneva in a function something like that of the Grand Eunuch: their posts are distinguished, but their influence is scanty. They sit on the Council, but not to consider the affairs of their own Continent. They participate, with courteous discretion, in discussions on European affairs. They sign reports. In other words, they act as chorus in a drama where the actors are all foreigners and played on a stage far removed from their world.<sup>138</sup>

En la siguiente década, los miembros latinoamericanos se mostrarían, con algunas excepciones, igualmente reticentes a la intervención de la Sociedad en sus asuntos, como se verá en el quinto capítulo de este trabajo, dedicado a los conflictos del Chaco y Leticia.

---

<sup>137</sup> Tomado de BROWN, Philip Marschall, “México and the Doctrine Monroe” en *The American Journal of International Law*, Vol. 26, No. 1, enero 1932, American Society of International Law, p. 218. Las cursivas son mías.

<sup>138</sup> *Foreign Affairs*, Nueva York, Vol. 7, no. 2, enero de 1929, p. 186.

## INTRODUCCIÓN A LA SEGUNDA PARTE DE LA TESIS

La experiencia histórica, a decir de Mario Ojeda, ha sido “un factor importante en el desarrollo de la política exterior mexicana”.<sup>139</sup> De ahí que historiadores e internacionalistas estén de acuerdo en que México, al tratarse de una nación emancipada de una potencia colonial europea, se abocara desde el primer momento al diseño de una política exterior autodefensiva dirigida a preservar y afirmar una nueva soberanía nacional,<sup>140</sup> razón por la que cabe hacer un breve repaso sobre los cambios que en esta materia se produjeron a partir del porfiriato.

El esbozo de la política exterior de México adscrita al régimen de Porfirio Díaz (1876-1911) permite apreciar un balanceo entre ventajas y limitaciones. Entre los principales logros que dieron al país una mejor posición internacional puede hablarse de la pacificación interna, la moderación anticlerical, la constitución de una base favorable al desarrollo, la solución de problemas fronterizos al norte y sur de su territorio así como de su promoción a nivel regional, ya como sede del Segundo Congreso Panamericano o como opositor mesurado al intervencionismo norteamericano en Centroamérica y el Caribe. México, considera Roberta Lajous, supo convivir “con un vecino en plena expansión territorial y económica sin entrar en conflicto con él y sin hacer concesiones vergonzantes”.<sup>141</sup> Los resultados que arrojó esta política exterior mucho tienen que ver con el carácter equilíbrista característico del régimen de Díaz, entre Estados Unidos y las potencias europeas, con el propósito de incursionar en un escenario de mayor movilidad. Ello supuso el fortalecimiento de la misma Secretaría de Relaciones Exteriores, así como el aumento de representaciones en el exterior; pese a ciertos altibajos, el régimen de Díaz contaba en sus últimos días con poco más de doscientas de diversos niveles. Pero las limitaciones son igualmente sorprendentes. Como consecuencia de la marginación de México en Europa tras el fusilamiento de Maximiliano de Habsburgo, las relaciones con Estados Unidos eran ya tan intensas como determinantes cuando Díaz asumió el poder. Aunque más adelante se intentaría

<sup>139</sup> Véase OJEDA, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 2001, p. 131.

<sup>140</sup> *Ibid.*, pp. 130-132.

<sup>141</sup> LAJOUS, Roberta, *La política exterior del porfiriato. México y el mundo: historia de sus relaciones internacionales*, T. IV, México, Senado de la República, 2000, p. 152.

contrapesar esta situación, las inversiones de capital estadounidense permanecieron a la cabeza pese a los esfuerzos de equilibrarlas con el saneamiento de los vínculos con Europa.

Los efectos de la política económica exterior también eran responsables de la marginación de sectores de la población rural y urbana, así como de la limitación de la élite nacional en los rubros donde la inversión foránea gozaba de cierta exclusividad. La política exterior de Díaz, como bien aprecia Lajous, “obtuvo capital y prestigio del extranjero” pese a que su régimen no consiguiera echar “los cimientos para encauzar un desarrollo equilibrado de la sociedad mexicana”.<sup>142</sup> Pero aun considerando estas contrariedades, el balance de la política exterior porfirista, altamente pragmática, es ciertamente positivo. En palabras de la misma autora, “Entre 1876 y 1910, México pasó de ser un país inestable y reprobado por las monarquías europeas a uno reconocido por la ‘comunidad de naciones civilizadas’ [que consideraron] que México llevaba el curso adecuado de un país que desde su independencia sólo conocía el caos y la anarquía”.<sup>143</sup>

La invitación a México a la Primera Conferencia de Paz de La Haya en 1899, que en el continente americano sólo se hizo extensiva a otros dos países, Estados Unidos y Brasil, ilustra ampliamente su aceptación por parte la comunidad internacional. En 1907, el país volvió a participar en la Segunda Conferencia de La Haya, esta vez en compañía de casi todos los países del continente —con excepción de Honduras y Costa Rica—, invitados por intermediación de Estados Unidos.<sup>144</sup>

Dado que la etapa más violenta del proceso revolucionario mexicano iniciado en 1910 coincidió con el primer gran conflicto europeo del siglo XX, los acontecimientos en México ocuparon un relativo lugar secundario en la agenda de los gobiernos extranjeros involucrados en la Gran Guerra. Sin embargo, la dilatada inestabilidad mexicana, considerando que este país ocupaba un importante lugar en el plano geopolítico de la guerra por su producción petrolera y su ubicación geográfica, no podía sino preocupar a los bandos contendientes. La estratégica inclinación del gobierno de Venustiano Carranza hacia los Imperios Centrales, no obstante su declaración de neutralidad,

---

<sup>142</sup> *Ibid.* pp. 156-158.

<sup>143</sup> *Ibid.* pp. 9, 154

<sup>144</sup> PALACIOS, G., *Intimidades...*, *op. cit.*, pp. 95-97.

respondió en gran medida al intervencionismo norteamericano verificado en dos ocasiones, la primera en Veracruz (1914) y la segunda en Chihuahua (1916). La ambigua posición mexicana se convirtió en una fuente de contrariedades que la Entente, y no sólo Alemania, supo aprovechar, pues ayudó a precipitar el ingreso de Estados Unidos en la guerra (telegrama Zimmermann).<sup>145</sup> En este marco, apenas es posible hablar de una política exterior mexicana con directrices claras. A lo más puede considerarse su marcado carácter autodefensivo que no dejó de tener consecuencias. La serie de dificultades diplomáticas arrojadas por el daño a la persona y a las propiedades de extranjeros generó la movilización de los países afectados. Asimismo, la Primera Guerra Mundial fue un momento idóneo para que México pudiera darse en 1917 un ordenamiento constitucional de carácter social y nacionalista que no podía gozar sino de una muy mala fama internacional. En este sentido, la defensa de las virtuales conquistas de la revolución en materia agraria, laboral y social debió resistir permanentemente a las presiones, amenazas e injerencias internacionales<sup>146</sup> que, en última instancia, se traducían en el reconocimiento o desconocimiento de los gobiernos mexicanos que surgían de la lucha armada. Si bien Carranza había conseguido restablecer relaciones con casi todos los países, a su muerte los reconocimientos internacionales volvieron a retirarse. No contar con ellos, sobre todo con el de Estados Unidos, implicaba no contar las garantías respecto a la imparcialidad de los gobiernos extranjeros, ya que al verse afectados en sus intereses bien podrían suministrar armas, voluntarios y logística a los bandos retadores del poder central. El estallido de la rebelión de Agua Prieta había puesto fin al gobierno de Carranza y a la frágil relación diplomática con Estados Unidos, cuyo restablecimiento fue duramente condicionado y por tanto rechazado en un primer momento por los gobiernos de De la Huerta y Obregón. A decir de Arnaldo Córdova,

Méjico hasta ese tiempo, puede decirse, había carecido totalmente de una verdadera política internacional. Estaba virtualmente aislado del mundo y sus relaciones exteriores habían tenido que ver casi exclusivamente con su muy difícil y peligrosa situación frente

<sup>145</sup> Al respecto *vid.* KATZ, Friedrich, *La guerra secreta en Méjico*, Méjico, Ediciones Era, 1998, pp. 585-586; MEYER, Lorenzo, *Méjico y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, Méjico, El Colegio de Méjico, 1981, pp. 211-226.

<sup>146</sup> OJEDA, M., *op. cit.*, p. 10.

a su poderoso vecino del norte. Los gobiernos revolucionarios habían tenido a mano medios diplomáticos, doctrina y motivos más que suficientes para emprender una política internacional que los pusiera en el centro mismo de la escena mundial. No se lo propusieron y, al parecer, no les interesaba. [...] El país aparecía, ante los ojos de todo el mundo, como una nación desordenada, víctima del militarismo y las cotidianas *revoluciones* (que para los europeos, por ejemplo, eran sólo cuartelazos y golpes de estado). [...] Los revolucionarios mexicanos, para decirlo de otra manera, carecían de visión internacionalista.<sup>147</sup>

No fue sino hasta mediados de la década de 1920 que la política exterior mexicana fue tomando su forma contemporánea. Además de concentrarse en la reconstrucción de relaciones con los gobiernos del continente, que, por lo que respecta a los sudamericanos, no dejaban de observar a México con especial cuidado e interés,<sup>148</sup> el gobierno de Obregón trabajó en la pacificación interna, la renovación económica y el restablecimiento constitucional, medidas que estaban dirigidas a mejorar la imagen internacional de la revolución mexicana después de que la lucha se daba por concluída. Este proceso de moderación que acompañó los esfuerzos de institucionalización del régimen emanado de la revolución generó el ambiente propicio para un entendimiento con la principal potencia continental mediante los pactos de Bucareli de 1923. El reconocimiento de los daños sobre personas y bienes extranjeros, la indemnización respecto a los bienes expropiados y, en especial, la aceptación del principio de no retroactividad del artículo 27 de la Constitución que amenazaba a las concesiones petroleras de empresas estadounidenses y anglo-holandesas, valieron finalmente el reconocimiento y un punto y a parte respecto a las denuncias de un nacionalismo xenófobo. En los meses posteriores a este entendimiento se produjeron los acercamientos de Alemania, Francia y Gran Bretaña.<sup>149</sup>

La diplomacia mexicana, representada por la Secretaría de Relaciones Exteriores, disfrutó de un momento propicio y pertinente para hacer nuevas mejoras de

<sup>147</sup> CÓRDOVA, Arnaldo, *La Revolución en crisis: la aventura del Maximato*, México, Cal y Arena, 1995, pp. 171-172.

<sup>148</sup> El afianzamiento de las relaciones de México con las naciones sudamericanas tenía como propósito fortalecer la posición del país frente a su vecino estadounidense, aún inconforme e intransigente por la situación generada contra sus intereses tras la lucha armada. Véase el capítulo “Reconstrucción” de PALACIOS, Guillermo, *México y América del Sur, 1821-1945*, (en prensa).

<sup>149</sup> SÁNCHEZ ANDRÉS, Agustín, *México en el siglo XX: del porfiriato a la globalización*, Madrid, Arco Libros, 2010, pp. 26-28.

la mano su titular Alberto J. Pani (1921-1923): se garantizó la profesionalización del cuerpo diplomático mediante un reclutamiento más estricto y la regularización de la carrera diplomática; se hicieron modificaciones de carácter administrativo y se proporcionaron mayores recursos económicos que impactarían positivamente en la imagen de las representaciones mexicanas en el exterior.<sup>150</sup>

A lo largo de esta década, la política exterior mexicana remarcó en la práctica su carácter autodefensivo y siguió estando subordinada a la solución de los problemas internos. En detrimento de Europa y Asia, México centró su atención en las relaciones continentales, especialmente con Estados Unidos. La idea de que esta potencia constituía una amenaza permanente a la soberanía mexicana se había arraigado como nunca antes y era ingrediente esencial de “una identidad nueva y más fuerte”.<sup>151</sup> Tal como lo señala Lorenzo Meyer, no fue “sino hasta finales del porfiriato y, sobre todo, durante la Revolución mexicana, que el sentido de patriotismo y nacionalismo realmente se dejaría sentir en las capas populares de la sociedad mexicana”.<sup>152</sup> Mientras tanto, la diplomacia mexicana trabajó en el escenario regional contra la penetración norteamericana y la conformación de un sistema hemisférico al gusto de su vecino del norte, particularmente en las reuniones panamericanas, en cuyo marco empezó a hacer eco de los principios de trato internacional derivados de la llamada doctrina Carranza —resolución pacífica de la controversias, no intervención y autodeterminación—, un cuerpo doctrinal que sería complementado en 1930 con la doctrina Estrada, contraria a un reconocimiento internacional condicionado, con el que los gobiernos mexicanos deseaban encauzar sus relaciones con las potencias, empezando por la estadounidense.<sup>153</sup>

El que la brújula de la diplomacia mexicana apuntara hacia Estados Unidos tenía que ver también con el dilatado y difícil proceso hacia el control de los hidrocarburos, materia en que la presión norteamericana fue más vigorosa. Sin embargo, esta resistencia tuvo efectos positivos en la consolidación del régimen revolucionario

---

<sup>150</sup> SAVARINO ROGGERO, F., *op. cit.*, pp. 23-25.

<sup>151</sup> RIDING, Alan, *Vecinos distantes: un retrato de los mexicanos*, México, Joaquín Mortiz, 1985, p. 379.

<sup>152</sup> MEYER, Lorenzo, “La construcción histórica de la soberanía y del nacionalismo mexicanos” en Ilán BIZBERG (comp.), *México ante el fin de la Guerra Fría*, México, El Colegio de México, 1998, *op. cit.*, p. 86.

<sup>153</sup> SÁNCHEZ ANDRÉS, Agustín, “México y la crisis del sistema de seguridad colectiva, 1931-1939” en *Casa del Tiempo*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, no. 24, octubre 2009, pp. 135-136.

mexicano, aunque la regularización de su situación internacional siguió estando condicionada a la solución aún no completada del cúmulo de problemas relacionados con la afectación de los intereses extranjeros. Como consecuencia de la rebelión delahuertista y la crisis fiscal que ésta produjo, el gobierno de Calles se vio obligado a hacer ajustes legales en contra de los acuerdos de Bucareli, lo cual generó una nueva crisis diplomática con Estados Unidos. A finales de 1927 se hicieron necesarios nuevos acuerdos (Calles-Morrow) dirigidos a preservar los derechos de explotación adquiridos por inversionistas norteamericanos durante el porfiriato.

El acuerdo Calles-Morrow —apunta Sánchez Andrés— constituyó la base de la normalización de las relaciones entre México y los Estados Unidos, la cual facilitó la consolidación de la élite revolucionaria en el poder, como pudieron de manifiesto las presiones de Washington sobre el Vaticano para poner fin a la Guerra Cristera y el rápido envío del armamento solicitado por el gobierno mexicano para derrotar la rebelión escobarista en 1929.<sup>154</sup>

Por su parte, el rompimiento de relaciones con la URSS en 1930 ayudó a despejar las sospechas de una bolchevización creciente que despertaban las políticas mexicanas de carácter social, el enfrentamiento con la iglesia y el apoyo a formaciones nacionales y regionales de izquierda y antiimperialistas.<sup>155</sup> Las posibilidades de la diplomacia mexicana no podían ser mejores.

Los acuerdos con las potencias anglosajonas que le permitieron a los gobiernos posrevolucionarios normalizar su situación internacional en la década de 1930 son señal de una política exterior que sin mayor dificultad pudo extenderse al ámbito global mediante el acceso a los nuevos organismos multilaterales con eje en Ginebra. Teniendo en cuenta el antecedente de su exclusión, acto que se analiza en el siguiente capítulo, podía verse en ello la regularización de su situación como miembro de la comunidad internacional. Así, lejos de responder a un ajuste ideológico, o a una simple

<sup>154</sup> SÁNCHEZ ANDRÉS, A., *Méjico...*, *op. cit.*, pp. 29-30. Sobre la rebelión escobarista, *vid. SEGOVIA*, Rafael y Alejandra LAJOUIS, “La consolidación del poder” en Lorenzo MEYER, Rafael SEGOVIA y Alejandra LAJOUIS, *Historia de la revolución mexicana, 1928-1934: los inicios de la institucionalización*, México, El Colegio de México, 2004, pp. 64-84.

<sup>155</sup> Al respecto *vid. SPENSER*, Daniela, “Forjando una nación posrevolucionaria: México, la Unión Soviética y Estados Unidos” en Jorge A. SCHIAVON *et. al.* *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE-SRE, 2006, pp. 313-350; PALACIOS, G., *Méjico...*, *op. cit.*, pp. 200-263.

medida para contrapesar a Estados Unidos —lo cual en todo caso podría considerarse más una previsión que un propósito—, el ingreso de México en la Sociedad de Naciones parte de un replanteamiento de la capacidad de la política exterior mexicana para extenderse a los nuevos horizontes internacionales y, por qué no, facilitar el acercamiento a mercados extracontinentales ante la contracción de los estadounidenses como consecuencia de la crisis económica internacional desatada en 1929.<sup>156</sup> Sin embargo, Córdova atina al advertir que

[...] como actor de importancia en el concierto de las naciones, [México] siguió siendo, fundamentalmente, un país sin ninguna capacidad real para hacerse presente en los grandes hechos. El aislamiento internacional del régimen revolucionario, ello no obstante, había terminado y era sólo el comienzo".<sup>157</sup>

Al correr la década de 1930, los gobiernos posrevolucionarios avanzarían notablemente en la construcción de una nueva imagen internacional para México que, en opinión de Meyer, le permitiría distinguirse positivamente de los demás países latinoamericanos: "Fue justamente su capacidad para mantener bajo control los procesos políticos internos, lo que ganó para los gobernantes mexicanos el derecho a una autonomía relativa frente a la potencia dominante, Estados Unidos y en consecuencia frente al resto del sistema internacional."<sup>158</sup>

Si bien, como se ha advertido ya, durante todos estos años los principios más célebres de política exterior mexicana empezaban a concretarse, "La formación de lo que se podría llamar una *doctrina mexicana* del derecho internacional —señala Savarino Roggero— tuvo como ámbito privilegiado de acción global a la Sociedad de Naciones, cuyos principios estaban próximos a los que ya defendía México".<sup>159</sup> Las directrices de esta política exterior, emprendidas y seguidas paralelamente en el ámbito interamericano para equilibrar el panamericanismo e incorporar el principio de no

---

<sup>156</sup> *Vid. SCHULER, F. E., op. cit., 2000, pp. 12-13.*

<sup>157</sup> *CÓRDOVA, A., op. cit., pp. 173-174.*

<sup>158</sup> *MEYER, L., "La construcción..., op. cit., p. 90.*

<sup>159</sup> *SAVARINO ROGGERO, F., op. cit., p. 26.*

intervención a partir de la VI Conferencia Internacional Americana (La Habana, 1928),<sup>160</sup> estaban en armonía con la aspiración internacional de constituir un orden mundial basado en la igualdad jurídica y la preservación de las soberanías nacionales.

Bajo la dirección de Genaro Estrada (1927-1932), la cancillería mexicana tuvo mayores recursos a su disposición con lo que fue posible fortalecer la presencia mexicana en el exterior. Sin embargo, cuando la crisis económica mundial se hizo sentir en México, esta dependencia se vio en la necesidad de ajustar su presupuesto. A finales de 1932, la cancillería mexicana ordenó el cierre de la oficina permanente en Ginebra, trasladando las responsabilidades de esta representación a la embajada en París. Aunque también “por cuestiones de presupuesto” fue anunciado el retiro del país de la Sociedad de Naciones, éste nunca se produjo. Savarino Roggero estima que en los años que José Manuel Puig Casauranc se hizo cargo de la cancillería (1933-1934), se “asumió que el país ya no necesitaba defenderse tanto de Estados Unidos [...] y más bien tenía que aprovechar su presencia internacional para poner en práctica sus principios pacifistas y legalitarios, buscar el desarrollo de sus relaciones con otros países, y recaudar información política y económica”.<sup>161</sup> Con la intención de superar la crisis económica, Puig ordenó a todas las representaciones en el exterior que formularan estudios analíticos sobre las condiciones prevalecientes en todos los países que configuraban su entorno internacional, con lo que la Secretaría se convertiría “en un servicio efectivo de inteligencia político-económica para uso de todas las demás oficinas del gobierno”.<sup>162</sup>

No obstante las imperfecciones de la Sociedad de Naciones, que se harían más notorias en el curso de esta década, México podía desenvolverse libremente en Ginebra al no ver en ella a su incómodo vecino. Asimismo, la proliferación de regímenes con una identidad poco o nada afín en el escenario geopolítico latinoamericano, llamaba a la búsqueda de espacios de convivencia internacional menos estrechos, y Ginebra era, en aquel momento, el más ancho. Ambos aspectos motivaron en gran medida el lanzamiento internacional de una política exterior que contaba ya con un

<sup>160</sup> Vid. MEYER, Lorenzo, “Méjico y el mundo. La calma después de la tormenta” en L. MEYER *et. al.*, *Historia...*, *op. cit.*, pp. 258-260.

<sup>161</sup> SAVARINO ROGGERO, F., *op. cit.*, p. 27.

<sup>162</sup> *Ibid.*

cuerpo doctrinario y discursivo distintivos.<sup>163</sup> El apego de las autoridades mexicanas al “espíritu de Ginebra”, es decir, a los principios de la Sociedad de Naciones, supuso el sostenimiento de una política exterior de alcance global dirigida a la solución pacífica de los conflictos internacionales que, en última instancia, pudiera hacer frente a cualquier imperialismo agresivo del signo que fuera. Además de un claro ingrediente retórico, en los principios de política exterior de México está la representación de una garantía: “cuando se aplican a otros países expuestos a intervención, se piensa que protegen a México”.<sup>164</sup> Por tanto, en este trabajo, no nos ocuparemos de una política inspirada en un idealismo altruista; la política mexicana en la Sociedad de Naciones, además de antiimperialista, contiene una buena medida de realismo, pues no fue ajena a los intereses de los gobiernos mexicanos en el plano exterior, igualmente dirigidos a la consolidación del régimen posrevolucionario.<sup>165</sup>

Ante la derrota clara de la Sociedad de Naciones al final de la década, el país volvió prácticamente toda su atención a la política hemisférica, antes de que el conflicto europeo alcanzara toda su magnitud. La necesidad que tuvo Washington de contar entre los suyos al régimen revolucionario mexicano, determinó que se hicieran a un lado todas las reticencias y temores hasta entonces prevalecientes, permitiendo que el gobierno de Lázaro Cárdenas concluyera —sin esperar graves represalias— la nacionalización de la industria petrolera, un proyecto varias veces pospuesto y que al echarse a andar definitivamente pudo contar con una tribuna para su eventual defensa en la Sociedad de Naciones.

---

<sup>163</sup> A este respecto, *vid.* COVARRUBIAS VELASCO, Ana, “Revolución, nacionalismo y política exterior” en Fernando SERRANO MIGALLÓN (coord.), *Homenaje a Rafael Segovia*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 329-344.

<sup>164</sup> RIDING, A., *op. cit.*, p. 404.

<sup>165</sup> A este respecto, *vid.* SÁNCHEZ ANDRÉS, A., “Méjico y la crisis...”, *op. cit.*, pp. 137-138.

### III. Exclusión e ingreso de México en la Sociedad de Naciones

El hecho de que el ingreso de México en la Sociedad de Naciones sea el verdadero punto de partida de este estudio, hace necesario que la primera parte de este capítulo empiece por explicar las razones que determinaron su exclusión de la organización ginebrina. El resto del capítulo centrará su atención en el difícil proceso de integración —constituido por numerosas gestiones diplomáticas— a los organismos de Ginebra que concluyó en septiembre de 1931. Este capítulo permite distinguir algunos rasgos de la política que seguirá la diplomacia mexicana en los años de mayor compromiso con la Sociedad de Naciones.

Pese a que el gobierno de Venustiano Carranza carecía del reconocimiento de las tres principales potencias de París —Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña— y que una invitación a formar parte de la Sociedad de Naciones podría interpretarse en el sentido contrario, ello no fue tan determinante en su exclusión como sí lo fue para el gobierno golpista de Tinoco en Costa Rica y, aunque no cabría la comparación, para República Dominicana, que por entonces se encontraba ocupada por el ejército estadounidense.<sup>166</sup> La cuestión de la invitación a México, gobernado entonces por Venustiano Carranza, dio lugar a una discusión entre los principales artífices del nuevo orden en París, en la que el papel de opositor más decidido fue representado por el diplomático británico Robert Cecil, y donde incluso se ventiló la idea de que el país fuera sometido bajo el régimen previsto por el sistema de mandatos de la Sociedad de Naciones para las colonias y territorios de los que fueron despojados las potencias vencidas en la guerra.<sup>167</sup> Dado el desinterés que la diplomacia francesa debió mostrar por el asunto, de cara a obtener el mayor apoyo posible de las potencias anglosajonas para suplantar permanentemente a Alemania, un acuerdo tomado a puerta cerrada entre Cecil y Wilson —este último menos reticente a la invitación—, supuso el resultado ya expresado y el que la única opción para México, como para el resto de los países no

---

<sup>166</sup> A diferencia de México, Costa Rica y República Dominicana buscaron sin mayor demora su membresía en la Sociedad de Naciones. El ingreso de ambos países puede seguirse en WEHRLI, Y., *op. cit.*, pp. 54-56.

<sup>167</sup> MILLER, David Hunter, *My Diary at the Conference of Paris with Documents*, vol. XX, s. l., Appeal Printing Company, s. a., *Miscellaneous papers: "Mandates"*, p. 442.

fundadores, fuera la de solicitar su admisión una vez que la Sociedad de Naciones emprendiera sus trabajos.<sup>168</sup>

Por consiguiente, la exclusión de México no podría explicarse simplemente por el hecho de que el gobierno de Carranza no contara con el reconocimiento internacional de las potencias protagonistas de las Conferencias de Paz, como tampoco sería suficiente hablar de las razones que habían dado lugar a esta situación, las cuales estarían íntimamente ligadas con el violento sistema sucesorio en el poder que se desencadenaría tras el asesinato de Francisco I. Madero.<sup>169</sup> El “problema mexicano”, durante el periodo en estudio, tenía tras de sí un terreno probado en la generación de tensiones y malos entendidos con el mundo exterior,<sup>170</sup> pero estuvo constituido, principalmente, por aquellos aspectos que deterioraron considerablemente las relaciones del país con las potencias anglosajonas, sobre todo con la delicada situación de sus inversiones en el país, afectadas durante la convulsión interna y amenazadas por la Constitución de 1917.

El desarrollo del movimiento revolucionario mexicano llevó a la agudización de su nacionalismo y supuso la adopción de disposiciones contrarias al *status* del que habían gozado las inversiones de individuos y empresas extranjeras diversas bajo el régimen de Porfirio Díaz. El sector más sensible a esta política de subordinación era el de la industria petrolera y fue justamente el escogido por Carranza para iniciar el ataque a la posición que el capital extranjero, principalmente estadounidense e inglés, mantenía en el país. Una vez planteado por la Constitución de 1917, el problema petrolero se tradujo en un rápido deterioro de las relaciones del gobierno carrancista con sus más fuertes adversarios en este campo: Estados Unidos y Gran Bretaña. Sin embargo, la guerra en Europa, así como la entrada de Estados Unidos en la misma, favorecerían a México, determinando, por un lado, que el contencioso no llevara a una situación extrema, y por

---

<sup>168</sup> *Ibid.*, vol. I, pp. 466-467; vol. VII, doc. núm. 682: “Annex to the Convenant”; vol. VIII, doc. núm. 778: “Memorandum for the President”.

<sup>169</sup> Sobre este aspecto, *vid.* CASTAÑEDA, Jorge G., “México y el exterior”, en *México: cincuenta años de revolución*, México, FCE, 1961, tomo III, pp. 267-289 y HAMNETT, Brian, *Historia de México*, Madrid, Cambridge University Press, 2001, p. 247.

<sup>170</sup> De entre éstos cabe destacar el carácter ambiguo de la neutralidad mexicana durante la Primera Guerra Mundial, así como las acusaciones de germanofilia que pesaron sobre el gobierno de Venustiano Carranza aún después de haber concluido el conflicto mundial. KATZ, F., *op. cit.*, pp. 585-586; MEYER, L., *México...*, *op. cit.*, pp. 142-144.

el otro, que la búsqueda de un arreglo en este terreno tuviera que esperar al final del conflicto europeo.<sup>171</sup>

Sobre esta base, la exclusión de México de la lista de países invitados a formar parte de la Sociedad de Naciones debe ser igualmente apreciada como una medida que no podría dar lugar a una interpretación de reconocimiento tácito de los inconvenientes que las potencias anglosajonas, sobre todo la europea,<sup>172</sup> encontraban en el movimiento revolucionario y que garantizaba la solución aislada del “problema mexicano.” El gobierno carrancista aceptó con molestia esta decisión, pero lo que más resintió fue que su marginación fuera aceptada sin objeciones por la mayoría de los miembros fundadores de la organización, sin duda, por la mala reputación de que gozaba la Revolución mexicana en Europa y entre un número creciente de gobiernos latinoamericanos. Finalmente, el gobierno de Carranza declaró terminantemente que no buscaría ingresar a una organización que se declaraba compatible con la doctrina Monroe. Su arbitaria exclusión incitó al gobierno de Carranza a hacer público su rechazo, en el mismo tono con que antes había respondido a una consulta latinoamericana a este respecto:

La Conferencia que se encuentra actualmente en sesión en París ha considerado la cuestión de reconocer la doctrina Monroe. Algunos gobiernos se han dirigido amistosamente a México para conocer su opinión con respecto a esta doctrina, y el Secretario de Relaciones Exteriores ha respondido que el gobierno no ha reconocido ni reconocerá la doctrina Monroe o cualquier otra doctrina que ataque la soberanía y la independencia de México y que colocaría a las naciones de América bajo una tutela forzosa.<sup>173</sup>

---

<sup>171</sup> Friedrich Katz sostiene que, pese a las diferentes concepciones existentes en el medio político estadounidense con respecto a la solución de las diferencias con México, la gran mayoría concordaba en que el problema debía posponerse hasta el final de la guerra, momento en que podrían imponer su política sin realizar un gran esfuerzo. KATZ, F., *op. cit.*, p. 556.

<sup>172</sup> Con respecto a esta diferencia, Meyer señala: “Los británicos no se mostraron interesados en entender la revolución mexicana o negociar con ella; por el contrario, adoptaron una actitud más dura que los norteamericanos e intentaron que Washington los tomara en cuenta en su política hacia México, al mismo tiempo que seguían buscando la manera de defenderse en contra de las políticas nacionalistas del carrancismo y de la Revolución”. MEYER, Lorenzo, *Su majestad británica contra la Revolución mexicana, 1900-1950*, México, El Colegio de México, 1991, p. 224.

<sup>173</sup> Tomado de BROWN, P. M., *op. cit.*, p. 117; también en GARNER, J. W., *op. cit.*, p. 235.

Con motivo de la sesión inaugural de la primera Asamblea de la Sociedad, el gobierno mexicano declaró públicamente su rechazo a la compatibilidad de la doctrina Monroe con el Pacto y a una organización cuyas bases “no establecen, en cuanto a sus funciones ni en cuanto a su organización, una perfecta igualdad de todas las naciones y las razas.”<sup>174</sup>

Con ello, la cuestión del ingreso de México en la Sociedad se convirtió en un tema molesto para los gobiernos mexicanos que se sucedieron entre 1919 y 1930. Sin embargo, la actitud oficial de retraimiento sería poco a poco contrarrestada por diversos factores: en primer lugar, por el saldo favorable de una abundante serie de gestiones internacionales para que México ingresara a la Sociedad, realizadas a partir de 1920; en segundo lugar, por su determinación a salir de este parcial aislamiento una vez que sus diferendos más significativos con el exterior empezaron a solucionarse, sobre todo a partir de la llegada de Genaro Estrada a la Secretaría de Relaciones Exteriores (1927-1930); y, finalmente, por las aspiraciones que con respecto al organismo fueron tomando forma una vez que las autoridades mexicanas aceptaron participar en un número creciente de actividades coordinadas por instituciones vinculadas a la Sociedad de Naciones, mucho más numerosas tras su ingreso en el Instituto de Cooperación Intelectual de París en 1926.<sup>175</sup>

Una extensa serie de tentativas fue concebida a lo largo de una década —desde el establecimiento de la Sociedad en 1920 hasta el año de 1931— a fin de atraer a México a la organización ginebrina. En su conjunto, estas gestiones permiten confirmar ciertos rasgos del papel desempeñado por el país durante el primer decenio de vida del sistema internacional de entreguerras y de su adaptación al mismo, mediando el proceso de integración al organismo en cuestión.<sup>176</sup>

Al respecto, no cabe duda que la Revolución mexicana fue un levantamiento violento que puso en alerta a la comunidad de naciones, sobre todo aquellas que tenían

---

<sup>174</sup> Citado por PERKINS, D., *op. cit.*, p. 267.

<sup>175</sup> A diferencia de la mayoría de organizaciones ligadas a la Sociedad de Naciones, el Instituto de Cooperación Intelectual no excluía a los países que no eran miembros de la organización ginebrina, con base en el artículo 32 de su reglamento. Julien Luchaire a Alfonso Reyes, París, 13 de octubre de 1926, ARCHIVO HISTÓRICO GENARO ESTRADA DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (en adelante AHGE-SRE), 20-2-12, f. 2.

<sup>176</sup> Al respecto, *vid.* HERRERA LEÓN, Fabián, “Proceso de integración de México en la Sociedad de Naciones (1919-1931)”, Tesis de licenciatura, Morelia, IIH-UMSNH, 2002.

intereses en el país.<sup>177</sup> Sin embargo, la adecuación de la política exterior mexicana a las necesidades del país fue paulatina y dio lugar a un complicado proceso de normalización de sus relaciones con el mundo exterior. En palabras de Javier Garciadiego, “los gravísimos problemas político-militares que México atravesó durante aquellos años lo hicieron un país incómodo, con el que resultaba problemático y poco atractivo o deseable mantener relaciones diplomáticas.”<sup>178</sup> Aunado a ello, el estallido de la rebelión de Agua Prieta dio lugar a un nuevo giro en las relaciones entre México y Estados Unidos que acabó rompiendo el frágil lazo que los mantenía unidos en la vía diplomática.

La facción sonorense derrocó fácilmente a Carranza en mayo de 1920. Entre las razones por las que el gobierno de este último había perdido todo apoyo considerable estaba, a decir de Robert Freeman Smith, “el hecho de que los gobiernos extranjeros (especialmente el de Estados Unidos) lo veían como enemigo por ser abogado de la nacionalización [...] Así las cosas, era de esperarse que la eliminación de Carranza (y la doctrina Carranza) aclararía el ambiente.”<sup>179</sup> Esto, sin embargo, no fue tan sencillo. De cara a la normalización de las relaciones del país con su poderoso vecino, las exigencias estadounidenses rebasaron todo pronóstico, sobre todo porque iban dirigidas a la protección de los derechos de propiedad, para lo cual se consideraba necesaria la reinterpretación del artículo 27 de la Constitución mexicana en una forma no confiscatoria y no retroactiva. Tales exigencias suponían sacrificar la imagen revolucionaria del nuevo régimen.<sup>180</sup>

Obregón, que se hizo cargo de la presidencia en diciembre de 1920, rechazó la condición de un acuerdo previo al reconocimiento,<sup>181</sup> asumiendo la difícil posición del “reconocimiento incondicional”. Si bien Washington consideró insuficiente la promesa

---

<sup>177</sup> SMITH, R. F., *op. cit.*, p. 193.

<sup>178</sup> GARCIA DIEGO, Javier, “Alfonso Reyes, embajador en Argentina” en Anne STAPLES, *et. al.*, *Diplomacia y revolución: homenaje a Berta Ulloa*, México, El Colegio de México, 2000, p. 104.

<sup>179</sup> SMITH, R. F., *op. cit.*, p. 215. La doctrina Carranza afirma esencialmente que cada nación debe tener control sobre sus recursos naturales y su economía interna, y que las naciones de América Latina deben unirse para tratar con Estados Unidos en un plano de igualdad.

<sup>180</sup> *Ibid.*, pp. 216-217.

<sup>181</sup> MEYER, L., *La marca...*, *op. cit.*, p. 48.

mexicana de velar por los extranjeros,<sup>182</sup> la disminución de la violencia y un mayor empeño en la reconstrucción no dejaron de dar sentido al gobierno obregonista. Pero la circunstancia de este gobierno, además de la incertidumbre interna determinada por los diversos poderes regionales a equilibrar, tendría mucho que ver con la carencia de relaciones con Estados Unidos durante la mayor parte del cuatrienio.

Al aproximarse la sucesión presidencial, Álvaro Obregón dio cauce a las presiones norteamericanas y entabló negociaciones privadas con los representantes del presidente de Estados Unidos, como una medida para garantizar su poder. Éstas concluyeron en agosto y derivaron en el reconocimiento de Obregón a finales de 1923, mediando varios acuerdos entre los poderes ejecutivos de ambos países. Si bien Obregón se ganó la fama de “entreguista” entre sus enemigos políticos, la versión oficial se sostuvo con firmeza y orgullo, subrayando que el reconocimiento no había sido alcanzado de manera incondicional mediante un tratado previo, sino por un acuerdo congruente con la jurisprudencia establecida por las cortes mexicanas.<sup>183</sup>

### *Las primeras gestiones*

En este marco la “cuestión mexicana” dio pie a numerosas discusiones en Ginebra, tanto entre sus miembros, particularmente los latinoamericanos, como entre los funcionarios de la Secretaría General, que tempranamente concibieron algunas gestiones dirigidas a incorporar al país revolucionario ausente.<sup>184</sup>

Una de las gestiones más significativas y, a la larga, una de las más provechosas, fue la visita de un funcionario de primera categoría de la Sociedad de Naciones. La estancia del internacionalista uruguayo Julián Nogueira en México entre agosto y septiembre de 1923 supuso el primer contacto formal y duradero entre este

---

<sup>182</sup> SCHOLES, Walter y Marie V. SCHOLES, “Gran Bretaña, los Estados Unidos y el no reconocimiento de Obregón” en *Historia Mexicana*, Vol. XIX, enero-marzo 1970, núm. 3, p. 392.

<sup>183</sup> Obregón aceptó establecer dos comisiones mixtas de reclamaciones; limitó a 1 700 hectáreas la superficie que podría expropiarse a propietarios agrícolas norteamericanos y que sería pagada mediante bonos, en tanto que una expropiación de mayor superficie tendría que ser pagada en efectivo; y se comprometió a no aplicar la retroactividad señalada en el párrafo IV del artículo 27 constitucional, a fin de no afectar los derechos de propiedad adquiridos por las compañías petroleras norteamericanas antes de 1917. Véase MEYER, L., *La marca...*, *op. cit.*, pp. 50-52.

<sup>184</sup> Al respecto pueden consultarse los siguientes legajos del AHGE-SRE: LE-2171; LE-2172 (I-II); LE-2173 y LE-2177 (I-II).

país y la organización ginebrina. Durante su estancia, Julián Nogueira sondaría cuidadosamente el medio político para estimar la validez de los argumentos que justificaban el distanciamiento mexicano, para así poder formular una gestión internacional que determinara el ingreso del país en la Sociedad de Naciones. Paralelamente, Nogueira llevaría a cabo una extensa actividad propagandística entre figuras clave del gobierno obregonista, en el medio periodístico y ante internacionalistas mexicanos que años más tarde tendrían una actuación destacada en la Sociedad, en la inteligencia de que el desconocimiento amplio de la misión y actividad de la organización ginebrina servía de base al rechazo mexicano.

#### a) La visita de Julián Nogueira y la invitación latinoamericana de 1923

En términos generales, la misión latinoamericana de este funcionario de la sección de información de la Sociedad tomó ocho meses y estuvo dirigida a fortalecer los lazos de la Sociedad con los países de la región a través de sus gobiernos, su prensa y sus grupos de opinión.<sup>185</sup> La visita que hizo a México al final de su viaje no estaba prevista, por lo que su objetivo fue muy distinto.<sup>186</sup> A mediados de 1923 alcanzó la etapa final de su misión en Centroamérica. Allí contrajo paludismo, cuyas secuelas lo obligarían a poner fin a su atareada carrera diplomática diez años más tarde.<sup>187</sup>

No obstante su delicado estado de salud, Nogueira obtuvo el permiso para asistir al Congreso Internacional de Periodistas Norte y Centro Americanos que tendría lugar en Mérida en los primeros días de septiembre, así como para “tratar en México la posibilidad de crear Asociaciones pro Sociedad”.<sup>188</sup> Llegó a Tapachula a finales de agosto, “después de cuatro días de tren en circunstancias que no olvidaré jamás.”<sup>189</sup> Sin embargo, su estado de salud le impidió asistir al congreso de periodistas. Viajó

---

<sup>185</sup> WEHRLI, Y., *op. cit.*, pp. 70, 72.

<sup>186</sup> En un periodo de seis meses Julián Nogueira planeaba visitar los siguientes países: Uruguay, Paraguay, Argentina, Chile, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala y Cuba. Julián Nogueira a Arnould, Ginebra, 7.II.1923, ASDN/S 495 dossier # 2.

<sup>187</sup> WEHRLI, Y., *op. cit.*, p. 73.

<sup>188</sup> Julián Nogueira a Secretaría General, Nota no. 25 “Nota para el Secretario General”, San Salvador, 9.VIII.1923, ASDN/S 495 dossier # 1: “*Voyage de M. Nogueira en Amérique Latine*”.

<sup>189</sup> Julián Nogueira a Oficina de la América Latina, Nota no. 31 “Nota para la Oficina de la América Latina”, Guatemala, 14.VIII.1923, ASDN/S 495 dossier # 1: “*Voyage de M. Nogueira en Amérique Latine*”.

directamente a la ciudad de México sin que el cambio en los planes resultara contraproducente para seguir adelante con su misión.<sup>190</sup>

Librado a su criterio lo que debía hacer en este país, Nogueira esperaba encontrarse con un ambiente favorable, puesto que “los Estados Unidos no han reconocido todavía al presidente Obregón y la entrada de México me parece así más fácil que después del reconocimiento, dada la índole psicológica del pueblo mexicano”.<sup>191</sup> Preveía entrevistarse a mediados de mes con el presidente Obregón y sus secretarios de exteriores y educación, Alberto J. Pani y José Vasconcelos, dando tiempo a que Obregón estuviera de vuelta en la ciudad de México.<sup>192</sup>

Se entrevistó primero con Vasconcelos, un “hombre de real influencia y *leader* de un movimiento latinoamericanista en México”,<sup>193</sup> quien le expresó “su completa e incondicional adhesión a las ideas generales que le expuse sobre la acción de la Sociedad y la conveniencia que hay para México y para la América Latina de que su país esté cuanto antes en ella”.<sup>194</sup> Vasconcelos prometió ayudarlo con Obregón, además de que vio con buenos ojos la idea del uruguayo de solicitar a los miembros latinoamericanos de la Sociedad su intervención mediante “un movimiento conjunto para que México entre, a fin de reforzar el bloque latinoamericano en Ginebra y tender a una mayor solidaridad continental para beneficio general”.<sup>195</sup>

De acuerdo con los informes de Nogueira, el canciller Alberto J. Pani también tuvo una impresión favorable hacia la Sociedad de Naciones. Le confesó al funcionario uruguayo que México “no es hostil a ella y que el único inconveniente para entrar está en la forma de hacerlo”, dado el molesto episodio de su exclusión. Tal como lo hizo saber a la Secretaría General, el canciller mexicano consideraba ineludible un acto contundente de desagravio que justificara ante la opinión pública del gobierno a la Sociedad. Aunque el uruguayo consideró entonces que “nada de esencial separa a

---

<sup>190</sup> Julián Nogueira a Secretaría General, Nota no. 16 “Nota para el Secretario General”, México, 6.IX.1923, ASDN/S 495 dossier # 1: “Voyage de M. Nogueira en Amérique Latine”.

<sup>191</sup> Julián Nogueira a Oficina de la América Latina, Nota no. 31 “Nota para la Oficina de la América Latina”, Guatemala, 14.VIII.1923, ASDN/S 495 dossier # 1: “Voyage de M. Nogueira en Amérique Latine”.

<sup>192</sup> Julián Nogueira a Secretaría General, Nota no. 16 “Nota para el Secretario General”, México, 6.IX.1923, ASDN/S 495 dossier # 1: “Voyage de M. Nogueira en Amérique Latine”.

<sup>193</sup> Julián Nogueira a Secretaría General, Nota confidencial no. 17 “Nota para el Secretario General”, México, 11.IX.1923, ASDN/S 495 dossier # 1: “Voyage de M. Nogueira en Amérique Latine”.

<sup>194</sup> *Ibid.*

<sup>195</sup> *Ibid.*

México de la Sociedad”, se propuso no mostrar demasiado interés por la cuestión, puesto que estaba de por medio el reconocimiento norteamericano, “una dificultad más para atraer a México a la Sociedad por la facilidad con que estos países de la América Latina se ensoberbecen y llegan a creer que no les hace falta la cooperación de los demás”.<sup>196</sup>

El 7 de septiembre Nogueira almorzó con el embajador brasileño Régis de Oliveira, cuyo gobierno había recibido una solicitud de la Secretaría General para apoyar una acción internacional que acercara a México a la Sociedad.<sup>197</sup> Para conseguir el ingreso, De Oliveira y Nogueira acordaron trabajar por separado “y sin mostrar ostensiblemente nuestro acuerdo para ser más eficaces”. El brasileño volvería a tratar con Pani la cuestión, señalándole “la posibilidad de que los Miembros Latinoamericanos podían hacer a México el pedido de adherir al Pacto”.<sup>198</sup> Si bien a Pani le gustó la idea, no dio ninguna seguridad al respecto.

Por conducto de Vasconcelos, Nogueira se entrevistó con Genaro Fernández Mac Gregor, abogado consultor de la cancillería, quien puntualizó las razones que tenía el gobierno mexicano para guardar distancia de Ginebra:

Una es de carácter accidental y se refiere al hecho de que Inglaterra no haya reconocido al Gobierno del General Obregón después de haberlo hecho ya los Estados Unidos, pues se considera aquí que México no puede pedir su admisión en la Sociedad sin menoscabo de su dignidad, si hay un país dentro que no ha reconocido al General Obregón. [La otra razón se refería] al artículo 21 del Pacto reconociendo la doctrina de Monroe, que México ha rechazado siempre, no estando dispuesto a cambiar de opinión.<sup>199</sup>

Como respuesta, el uruguayo intentó hacer ver a Fernández Mac Gregor que la adhesión del gobierno de Obregón a la Sociedad equivaldría a un reconocimiento tácito de parte de Inglaterra. Tampoco consideraba insalvable la cuestión del artículo 21, puesto que la Sociedad “no reconoce la doctrina de Monroe en un sentido obligatorio,

---

<sup>196</sup> *Ibid.*

<sup>197</sup> *Ibid.*

<sup>198</sup> *Ibid.*

<sup>199</sup> *Ibid.*

sino que reconoce la existencia de convenios internacionales y de acuerdos regionales y reconoce la conveniencia de que tales hechos existan".<sup>200</sup>

La publicación en diarios nacionales de un telegrama de la Sección de Información de la Sociedad que consignaba el rumor de que México sería admitido en esta organización, dio lugar a que el sub Secretario de Relaciones Exteriores Aarón Sáenz, "que no es nada amigo de la Sociedad", precisara que el gobierno mexicano no tomaba parte en ninguna negociación con este propósito. Estas manifestaciones le parecían a Nogueira perfectamente naturales, "mucho más después del reconocimiento de los Estados Unidos, que da a México la fuerza moral de dictar más orgullosamente su voluntad, con tanta más razón cuanto que el reconocimiento es un triunfo de la diplomacia mexicana, que lo ha logrado sin hacer concesiones". Como es sabido, esto no fue así, pero ésa era la versión oficial y el sentimiento nacional de aquel momento. El funcionario uruguayo reprobó esta medida de la Sección de Información y exigió que fuera más cuidadosa al respecto, pues ponía en peligro "la acción silenciosa que deseamos desarrollar el Sr. Régis y yo".<sup>201</sup>

Sin embargo, la fórmula Nogueira-Régis de Oliveira también fue desafortunada, pues el brasileño, sin consultar al uruguayo, se precipitó al enviar un telegrama a Ginebra dando la impresión de que el gobierno de Obregón solicitaría su ingreso si primero recibía una invitación de parte de los miembros latinoamericanos.<sup>202</sup> Ésta se produjo el 12 de septiembre, y la dirigieron los presidentes de las delegaciones latinoamericanas a la cuarta Asamblea General de la Sociedad: "Delegaciones americanas presentes Asamblea, deseosas contar república hermana a su lado en Sociedad de Naciones, dirigen esta invitación a su Gobierno asegurándole la admisión y los sentimientos de cordial simpatía y de alta consideración que México merece".<sup>203</sup>

La gestión latinoamericana se produjo prematuramente, dos días antes de que Nogueira tuviera su audiencia con Obregón, en quien esperaba "hallar el punto

---

<sup>200</sup> *Ibid.*

<sup>201</sup> *Ibid.*

<sup>202</sup> Eric Drummond, "Note by the Secretary General", Ginebra, s.f., ASDN/R 1454: # 30762 "Admission du Mexique dans la Société des Nations".

<sup>203</sup> Cosme de la Torriente (Cuba), Edwards (Chile), Mello Franco (Brasil), Urrutia (Colombia), Peralta (Costa Rica), Bonamy (Haití), Gutiérrez (Honduras), Burgos (Panamá), Caballero (Paraguay), Guerrero (El Salvador), Guani (Uruguay), Fortoul (Venezuela) a Secretario de Estado, Ginebra, 12.IX.1923, ASDN/R 1454: # 30762 "Admission du Mexique dans la Société des Nations".

culminante de resistencia y también de más franca explicación".<sup>204</sup> El resultado de la gestión fue desastroso, como lo ilustra la respuesta de la cancillería mexicana, a cargo de Alberto J. Pani:

[...] dos escollos obstruyen vía este Gobierno para presentar solicitud que, al efecto, prescribe Pacto constitutivo de la misma. *Primer escollo* fórmalo agravio que infirieron miembros fundadores Liga, o sea, *todos países aliados y asociados en última guerra europea*, agravio reparado ya en parte por países latinoamericanos, con su reciente actitud, y que consistió en haber ignorado totalmente a México al *excluirlo de invitación general dirigida a países neutrales* para que entraran a formar parte de la Liga. *Segundo escollo actual* fórmalo subsistencia agravio inferido por *Inglaterra* —que tiene influjo preponderante en Asamblea y es, además, miembro Consejo Directivo— *al mantener todavía suspendidas, aún con perjuicio de cuantiosos intereses británicos, tradicionales relaciones diplomáticas con México* [...] Por consecuencia, *mientras no hayan sido completamente reparados los agravios referidos, el Gobierno de México, muy a su pesar, tendrá que abstenerse no solamente de toda demanda, sino hasta de considerar la simple cuestión académica [...] de la conveniencia o inconveniencia de su ingreso a la Liga, con el fin de no traspasar los límites que impone el decoro de un país soberano* [...]<sup>205</sup>

Es natural que el gobierno de Obregón, alimentado en esos momentos por un sentimiento de triunfo derivado del reconocimiento estadounidense, tratara de obtener cuanto antes el inglés, aprovechando el interés que la Sociedad de Naciones ponía en él, y considerando que ninguna otra potencia estaba tan preocupada por el afianzamiento de esta organización ginebrina como Inglaterra. Por tanto, la respuesta mexicana debe ser apreciada como una medida de presión indirecta que, sin embargo, no dio resultado.

La precipitada gestión ginebrina molestó mucho a Nogueira, quien sólo tuvo conocimiento del intercambio telegráfico por los diarios mexicanos, justo el día en que tendría su entrevista con Obregón,

---

<sup>204</sup> Julián Nogueira a Secretaría General, Nota confidencial no. 17 “Nota para el Secretario General”, México, 11.IX.1923, ASDN/S 495 dossier # 1: “Voyage de M. Nogueira en Amérique Latine”.

<sup>205</sup> Pani a Pacheco, México, 12.IX.1923, AHGE-SRE, LE-2171. Las cursivas son mías.

[...] pues sin previos trabajos aquí, para los cuales se pudo aprovechar también mi presencia en México, avisándosele lo que se pensaba hacer, se envió al Gobierno del General Obregón la invitación latinoamericana [...] Repito que a un país ensorberbecido por un triunfo diplomático no se le debe pedir nada sin averiguar antes aproximadamente qué hará. [...] Pero antes de que pudiese yo hablar del asunto con el presidente, con el Sr. Pani y con el Sr. Sáenz, se presentó al gobierno el pedido de la América Latina con la agravante de la publicidad casi contemporánea [...]<sup>206</sup>

El 14 de septiembre tuvo finalmente lugar la entrevista con Obregón, gracias a la intervención de la escritora chilena Gabriela Mistral, y a la que Nogueira llegó desconcertado después de tener noticia de la fallida gestión colectiva.<sup>207</sup> Obregón fue muy preciso respecto a la actitud de su gobierno hacia la Sociedad de Naciones: si bien esta no hostil, tampoco había razón para precipitarse. El presidente expresó “que se oponen escollos a la entrada de México en la Sociedad y mi Gobierno los expresa para tratar de que desaparezcan y poder entrar con nuestra dignidad”. De acuerdo con Obregón, el principal obstáculo que se tendría que superar se refería al desagravio por el desconocimiento de que había sido víctima el país en 1919. En lo personal, que no era poca cosa, Obregón se preocupaba menos por el reconocimiento de Gran Bretaña. Tal como se lo dijo a Nogueira, “no tiene importancia alguna y yo no se la doy”.<sup>208</sup>

La entrevista con Obregón sirvió de poco o nada, pese a que Nogueira señaló lo difícil que sería ofrecer una satisfacción mayor a la latinoamericana, por la sencilla razón de que la Sociedad no era responsable de la exclusión mexicana.<sup>209</sup> La frustración de Nogueira fue mayor cuando tuvo conocimiento de que las condiciones mexicanas —una invitación universal y el reconocimiento de Inglaterra— fueron acordadas en privado por Obregón, Pani y Sáenz, justo las personas que Nogueira esperaba ver antes de dar forma —y posibilidades— a la gestión colectiva latinoamericana de 1923.<sup>210</sup> Indudablemente, el reconocimiento internacional de mayor relevancia para el gobierno mexicano fue alcanzado en agosto de 1923, por lo que la

<sup>206</sup> Julián Nogueira a Secretaría General, Nota confidencial no. 18 “Nota para el Secretario General”, México, 13.IX.23 en ASDN/S 495 dossier # 1: “Voyage de M. Nogueira en Amérique Latine”.

<sup>207</sup> Julián Nogueira a Secretaría General, Nota confidencial no. 19 “Nota para el Secretario General”, México, 14.IX.23 en ASDN/S 495 dossier # 1: “Voyage de M. Nogueira en Amérique Latine”.

<sup>208</sup> *Ibid.*

<sup>209</sup> *Ibid.*

<sup>210</sup> *Ibid.*

normalización de las relaciones con Europa —incluida la Sociedad de Naciones— no podía gozar sino de una importancia secundaria.

En Ginebra, esta experiencia dejó un mal sabor de boca. El Secretario General de la Sociedad, Eric Drummond, instruyó a todos los miembros del Secretariado para que actuaran con mayor prudencia ante la “cuestión mexicana”, lo cual determinó temporalmente un alto a este tipo de gestiones.<sup>211</sup>

b) El establecimiento de lazos permanentes

Nogueira dedicaría el resto de su estancia en México al establecimiento de lazos permanentes con la Sociedad de Naciones. Por consejo de Genaro Estrada, entonces Oficial Mayor de la cancillería, arregló la cuestión relativa a la venta y depósito de las publicaciones de la Sociedad con la Librería del español Don Pedro Robredo.<sup>212</sup> Con respecto a la propaganda telegráfica trató varias veces con Virgilio Rodríguez Beteta, vicepresidente de la *Press Congress of the World* y director de la *Agencia Telegráfica Trens*, llegando a un acuerdo para que México y Centroamérica contaran con un medio “exacto, amplio y permanente” de información sobre las actividades ginebrinas.<sup>213</sup>

Finalmente, Nogueira realizó un viaje a Puebla en compañía del canciller Alberto J. Pani y otros funcionarios del ministerio de exteriores, Sáenz y Estrada entre ellos. Acordó el envío de dos colecciones completas del *Journal Officiel* de la Sociedad, de las Actas de las Asambleas y de las Comisiones, y un catálogo de las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo, “de modo que estén preparados para conocer detalladamente las cosas en el momento de entrar en la Sociedad.”<sup>214</sup>

También entró en contacto con los principales periódicos capitalinos. Con *El Universal* y *Excélsior* se acordó su envío permanente a Ginebra. *Excélsior*, “es amigo de la Sociedad, especialmente por la presencia allí del Sr. Gabriel Alfaro, con quien trabé muy buenas relaciones y se puso a disposición de la Oficina [para América

<sup>211</sup> Eric Drummond, “Note by the Secretary General”, Ginebra, s.f., ASDN/R 1454: # 30762 “Admission du Mexique dans la Société des Nations”.

<sup>212</sup> Julián Nogueira a la Oficina de la América Latina, Nota no. 33 “Nota para la Oficina de la América Latina”, SS. “Conte Verde”, 27.X.23 en ASDN/S 495 dossier # 1: “Voyage de M. Nogueira en Amérique Latine”

<sup>213</sup> *Ibid.*

<sup>214</sup> *Ibid.*

Latina].” Con ayuda de Genaro Estrada pudo entrevistarse con los columnistas Horacio Blanco Fombona de “El Universal”, Roberto Barrios de “El Heraldo” y con Manuel Carpio de “El Demócrata”, quienes aceptaron ocuparse más de las actividades ginebrinas.

Poco antes de que Nogueira emprendiera su retiro del país, Fernández Mac Gregor se declaró conforme con el punto de vista del uruguayo sobre el artículo 21 y “terminó por decirme que él es partidario de la Sociedad de las Naciones y de la entrada de México.”<sup>215</sup> A esta muestra de interés se sumó en último momento la de Isidro Fabela, internacionalista que tras el asesinato de Carranza permanecía al margen de la diplomacia, que se entrevistó con Nogueira antes de su partida y “tuvo la gentileza de ponerse a disposición de la Sociedad en México”. Fabela solicitó cuanto antes otra colección del *Journal Officiel*, de las Actas de Asambleas y Comisiones “para poder estudiar las actividades de la Sociedad en sus detalles y ampliamente, pues me prometió dar conferencias y escribir artículos sobre la Sociedad.”<sup>216</sup>

Pese a su fracaso inmediato, la gestión de Julián Nogueira sentó la base para un contacto duradero entre la organización ginebrina y el país revolucionario ausente. El uruguayo guardó una relación epistolar permanente con su cancillería y siguió desarrollando una incansable actividad a favor de la incorporación del país en los nuevos organismos internacionales. Como se verá más adelante, el retraimiento mexicano sólo podría ser contrarrestado paulatinamente, en parte por las constantes invitaciones que recibiría para participar en la obra técnica y social coordinada desde Ginebra.<sup>217</sup>

### *El atractivo de la Organización Internacional del Trabajo*

La irregularidad que representaba la ausencia mexicana fue difícilmente asimilada por la OIT. Su director, Albert Thomas, supo cultivar desde muy temprano las expectativas del país frente a la organización laboral, convencido de que ésta debía ser el primer

---

<sup>215</sup> *Ibid.*

<sup>216</sup> *Ibid.*

<sup>217</sup> *Vid.* HERRERA LEÓN, F., “México y el Instituto Internacional de Cinematografía...”, *op. cit.*; HERRERA LEÓN, F., “México y el Instituto Internacional de Cooperación...”, *op. cit.*

terreno que México debía explorar con miras a ingresar a la Sociedad de Naciones.<sup>218</sup> El país se interesaría gradualmente por el asunto, con lo cual puede decirse que su atención giraría en torno a la OIT antes que a la Sociedad. Esto fue en gran medida resultado del viaje que Plutarco E. Calles hizo por Europa en calidad de presidente electo a finales de 1924, concretamente después de entrevistarse con Albert Thomas en París.<sup>219</sup>

Por la misión y los objetivos benéficos que se planteaba, la OIT gozaría desde su origen del reconocimiento del movimiento obrero latinoamericano en su conjunto, como lo sugiere la mayoritaria y temprana participación de los países de la región en los trabajos de la nueva organización laboral. De entre los que pospusieron su ingreso a la OIT, México resulta uno de los casos más paradójicos, al ser en aquellos momentos uno de los países latinoamericanos que, como veremos enseguida, mejor podía identificarse con los principios y objetivos de la naciente organización.

Desde su origen, la acción normativa de la OIT ha sido “la médula de sus actividades”, y ha permitido la constitución gradual de un “Código” del trabajo de alcance internacional, “ni rígido ni invariable”, cuyo “éxito se mide por el grado de aceptación por parte de los Estados de las normas que contiene y por el efecto que esas normas han podido producir en el plano nacional”.<sup>220</sup> México, en consecuencia, sería uno de los primeros países en hacer una contribución a este “Código Internacional del Trabajo”, puesto que él mismo se había consagrado a la tarea de dotarse de una legislación laboral uniforme.<sup>221</sup>

La Constitución de 1917 consagró en su texto principios esenciales del derecho social que le permitieron gozar de una singularidad internacional. Un ejemplo muy ilustrativo es el de Samuel Gompers, presidente de la *American Federation of Labor* de Estados Unidos, quien había llevado consigo un ejemplar de la nueva constitución mexicana a las reuniones preliminares de paz inmediatas a la Primera Guerra Mundial,

---

<sup>218</sup> Río de la Loza a Pani, Ginebra, 12 de agosto de 1922, AHGE-SRE, LE-2171.

<sup>219</sup> *Vid. ARCHIVOS DE LA OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO* (en adelante AOIT), Cabinet Albert Thomas (en adelante CAT) 5-52-1, dossier: “Mexique: M. Plutarco Elías Calles”.

<sup>220</sup> VALTICOS, Nicolas, “La Organización Internacional del Trabajo: cincuenta años de actividades normativas” en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 115, núm. 3-4, 1996 (publicado por vez primera en 1969), p. 429.

<sup>221</sup> MEYER, L., *Historia...*, *op. cit.*, p. 237.

a fin de discutir en la comisión que presidía el artículo 123, entonces considerado un elemento de vanguardia en materia de política laboral.<sup>222</sup>

Por consiguiente, la ausencia del país en la OIT fue una de las más notorias, dada su imagen de país vanguardista en el rubro de política social, así como por la proyección internacional que entonces se daba a los logros de su movimiento obrero. Como se verá enseguida, la cuestión del ingreso de México a esta organización se convertiría en un tema de estudio atractivo para los gobiernos posrevolucionarios, conscientes de los beneficios que podría suponer esa nueva relación. Aunque el gobierno de Obregón manifestó tempranamente su interés por la OIT, “ansioso de asegurar que el movimiento obrero mexicano entrara en contacto con la organización y asociado en alguna forma con su Conferencia”,<sup>223</sup> el molesto episodio de 1919 lo frenaría igualmente a solicitar su admisión. Sin embargo, la incansable y desapercibida gestión de Albert Thomas merece ser tomada en consideración para explicar en toda su proporción el cambio de actitud de las autoridades mexicanas hacia los organismos ginebrinos.

#### a) Albert Thomas y Álvaro Obregón

La primera gestión de Albert Thomas para atraer a México a la OIT tuvo lugar en octubre de 1922 ante tres importantes figuras del medio político mexicano: el presidente Obregón, el Secretario de Industria, Comercio y Trabajo, Alessio Robles, y Luis N. Morones, entonces “Jefe de los Establecimientos y Fábricas Nacionales”.<sup>224</sup> Desde ese momento, el gobierno de Obregón expuso la necesidad de recibir una invitación oficial por parte de la OIT, como requisito previo para enviar una delegación.<sup>225</sup> Esta

<sup>222</sup> Años más tarde, la OIT adoptaría el derecho de sindicación y de organización de los trabajadores y empresarios consagrado a partir del artículo 123 como principio modular del Convenio sobre Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación de 1948. GONZÁLEZ MARTÍNEZ, Aída, “México y la Organización Internacional del Trabajo” en INSTITUTO MATÍAS ROMERO DE ESTUDIOS DIPLOMÁTICOS, *México y la paz*, México, SRE, 1986, p. 90.

<sup>223</sup> Edward J. Phelan, jefe de la división diplomática de la OIT, a Albert Thomas, Ginebra, 6 de octubre de 1921, AOIT, Organisation, constitution, procédure (en adelante OCP), 0-41, dossier: “ILO Membership: Mexico, admission and general correspondance”.

<sup>224</sup> Albert Thomas a Álvaro Obregón/Alessio Robles/Luis N. Morones, Ginebra, s.f., AOIT/OCP 0-41, dossier: “ILO Membership: Mexico, admission and general correspondance”.

<sup>225</sup> José Sánchez (Jefe del Departamento del Trabajo) a Albert Thomas, México, 18.XII.1922, AOIT/OCP 0-41, dossier: “ILO Membership: Mexico, admission and general correspondance”.

exigencia, que el gobierno mexicano justificaba por lo ocurrido en 1919, sería el principal obstáculo que Ginebra intentaría vencer a lo largo de una década. A partir de 1923, la cuestión empezó estudiarse seriamente en las oficinas de la organización laboral. Tal como lo expuso Thomas a sus colaboradores, se estudiaría “la posibilidad de que un Estado, sin tener el carácter de Miembro de la Sociedad de las Naciones, pueda llegar a ser Miembro de la Organización Internacional del Trabajo”.<sup>226</sup> La cuestión se hacía más complicada cuando el gobierno mexicano no estaba dispuesto a presentar una solicitud de ingreso como se aseguraba lo habían hecho otros países no miembros de la SDN —Alemania y Austria.<sup>227</sup> Por lo tanto, y de acuerdo con los consejeros jurídicos de la organización, la única posibilidad la ofrecía la Conferencia del Trabajo, facultada para “decidir sobre la admisión de Estados no Miembros de la Sociedad de las Naciones”. En caso de que la Conferencia “vacilase en hacer uso de la facultad que le ha sido reconocida”, la OIT sólo podía ofrecer la admisión de una delegación mexicana “en las mismas condiciones que los delegados de Finlandia<sup>228</sup> en las sesiones de la Conferencia celebradas en Washington y en Génova”.<sup>229</sup> Pese a que existían casos excepcionales —los precedentes que buscaba el gobierno mexicano—, Thomas explicaría a Obregón que siempre había mediado una “solicitud —de admisión— por parte del Estado interesado”.<sup>230</sup> Y si bien se había dado el caso de que

[...] algunos Estados que no eran Miembros de la Liga de las Naciones ni del Organismo Internacional del Trabajo fuesen invitados a enviar representantes a las comisiones técnicas y consultivas, esto no significa que exista un precedente de que Estado alguno haya sido invitado expresamente a tomar parte con derecho a voto en los debates, tanto

---

<sup>226</sup> Albert Thomas a Álvaro Obregón, Ginebra, 16.VIII.1923, AOIT/OCP 0-41, dossier: “ILO Membership: Mexico, admission and general correspondance”.

<sup>227</sup> Los casos de Alemania y Austria no podían sentar un precedente, pues el ingreso de ambos a la OIT fue resultado de las negociaciones entre estos países y las potencias aliadas. “Le cas de la Finlande”, AOIT/CAT 5-52-1, dossier: “Mexique: Correspondance ; Question de l’entrée du Mexique dans l’OIT/M. Nieto”.

<sup>228</sup> Finlandia había participado en estas sesiones de la Conferencia del Trabajo con derecho a voto, mediante una “admisión provisional”, mientras la Conferencia estudiaba su solicitud de ingreso y tomaba una decisión. “Le cas de la Finlande”, AOIT/CAT 5-52-1, dossier: “Mexique: Correspondance ; Question de l’entrée du Mexique dans l’OIT/M. Nieto”.

<sup>229</sup> Albert Thomas a Álvaro Obregón, Ginebra, 16.VIII.1923, AOIT/OCP 0-41, dossier: “ILO Membership: Mexico, admission and general correspondance”.

<sup>230</sup> *Ibid.*

de la Asamblea de la Liga de las Naciones, como de la Conferencia general del Organismo Internacional del Trabajo.<sup>231</sup>

Thomas hizo esta exposición de motivos para que el gobierno mexicano examinara “los medios de solicitar su admisión a la Quinta reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo” de octubre de 1923, sentando así la que en adelante sería la posición de la OIT frente a la cuestión mexicana. El director de la OIT la consideraba la mejor solución por las siguientes razones: se evitaría la dificultad jurídica; México podría participar inmediatamente en las Conferencias; y, finalmente, esta medida podría servir de ejemplo a Estados Unidos y a Rusia, países igualmente ausentes en aquel momento.<sup>232</sup>

b) Albert Thomas y Plutarco E. Calles

Apenas se hizo cargo de la presidencia, Plutarco Elías Calles, que estrecharía los lazos con el sector obrero organizado en el país, envió un representante a Ginebra para entrar en contacto con la OIT y discutir la cuestión de la colaboración mexicana. Rafael Nieto, embajador en Italia, permaneció el tiempo suficiente en la ciudad para conocer el funcionamiento y las actividades realizadas por la organización laboral desde su origen.<sup>233</sup> Las discusiones giraron en torno a las razones que tenían las autoridades mexicanas para no presentar una solicitud de admisión y a los obstáculos jurídicos que, en sentido contrario, impedían a la OIT hacer una invitación formal.<sup>234</sup>

En este marco, y en parte con la intención de animar a Calles a dar “el paso”, Thomas subrayaba ante la Conferencia General de la OIT de 1925 la buena voluntad

---

<sup>231</sup> *Ibid.*

<sup>232</sup> Albert Thomas, “Note pour M. Garcia”, Ginebra, 9.III.1925, AOIT/CAT 5-52-1, dossier: “Mexique: Correspondance ; Question de l’entrée du Mexique dans l’OIT/M. Nieto”.

<sup>233</sup> *Journal de Genève*, “Le Mexique et l’Organisation Internationale du Travail”, Ginebra, 29.12.25. Rafael Nieto terminaría por formarse una opinión distinta a la cancillería con respecto al ingreso de México en la Sociedad de Naciones y la Organización Internacional del Trabajo, convencido de las ventajas que el país conseguiría con ello, y al efecto realizó gestiones personales. Véase Rafael Nieto, “Lo que México podría hacer en Ginebra”, *Excelsior*, Ciudad de México, 19.I.1925; Rafael Nieto a Plutarco Elías Calles, Roma, 15.VI.1925, AOIT/CAT 5-52-1, dossier: “Mexique: Correspondance; Question de l’entrée du Mexique dans l’OIT/M. Nieto”; Rafael Nieto a Aarón Saenz, 24.VII.1925, AHGE-SRE, LE-2171; Rafael Nieto a Paul Devinat, Roma, 14.VIII.1925, AOIT/OCP 0-41, dossier: “ILO Membership: Mexico, admission and general correspondance”.

<sup>234</sup> CONFERENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL: SEPTIEME SESSION, *Rapport du Directeur*, Ginebra, 1925, pp. 22-24.

del nuevo presidente mexicano hacia las luchas sociales nacionales y hacia la organización ginebrina:

El general Calles ha estado involucrado con todas las luchas de los últimos años por la mejoría de la condición de los trabajadores mexicanos. [...] Desde que el general Calles fue electo, hizo conocer inmediatamente el programa que espera poner en ejecución. En primer lugar, la culminación de la reforma agraria, para responder a los deseos de los trabajadores mexicanos. La reforma debe ser seguida, de acuerdo con el general Calles, no únicamente continuando la parcelación de las grandes propiedades, sino también dando a los nuevos propietarios de la tierra los medios para cultivarla, distribuyendo semillas, organizando científicamente la irrigación del país, desarrollando el crédito agrícola, en una palabra facilitando por todos los medios posibles la producción. La otra cuestión que preocupa vivamente al nuevo presidente es aquella de la enseñanza, en particular el desarrollo de la enseñanza primaria, construyendo escuelas en el campo. Quiere favorecer igualmente la inmigración en México, de todos los hombres de buena voluntad que van a poner a servicio de ese país su inteligencia y su fuerza; busca dar las garantías a los capitalistas extranjeros deseosos de contribuir al desarrollo y a la prosperidad de México. En fin, se propone observar una neutralidad absoluta entre los empleadores y los trabajadores. [...]<sup>235</sup>

Hablabía igualmente del origen de la gestión iniciada ese año:

Inmediatamente después de su elección y antes de tomar posesión de su puesto, hizo un largo viaje de estudios por Europa. Tuvimos así la ocasión de entrar en contacto con él y de tener una entrevista en París. En su condición de demócrata deseoso de reformas sociales, nos aseguró su vivo interés en el desarrollo de la legislación internacional del trabajo. Nos recordó las dificultades diplomáticas que México había enfrentado en los últimos años y enfatizó en la necesidad de evitar que reiniciaran, en especial por la solicitud de admisión de México en la Organización Internacional del Trabajo. Nos aseguró que en todo caso no negaría nada para hacer posible la institución de la colaboración que él deseaba. [...] Por todas estas razones, resulta deseable que una participación de México en los trabajos de nuestra Organización sea preparada próximamente, procediendo de tal suerte que las dificultades posibles sean evitadas y que cualquier controversia política o jurídica no sea superada. [...]<sup>236</sup>

---

<sup>235</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>236</sup> *Ibid.*, pp. 22-23.

Sin embargo, Thomas estaba lejos de “sostener que un Estado puede convertirse en miembro de la Organización Internacional del Trabajo sin ser miembro de la Sociedad de Naciones”, que era lo que las autoridades mexicanas querían escuchar.<sup>237</sup> Por su parte, el cuerpo de delegados obreros a las Conferencias, continuaba haciendo expresiones “muy ardientes” con respecto al ingreso de México, similares a las de los representantes gubernamentales de España y América Latina, que esperaban con impaciencia que el país colaborara en este organismo.<sup>238</sup> El curso favorable que seguía esta gestión sería visto con recelo por la Secretaría General de la Sociedad de Naciones, molesta por no haber sido consultada al respecto, al menos “semi-oficialmente”. Eric Drummond, Secretario General de la Sociedad, consideraba obligada la consulta entre ambos organismos ante el acercamiento de México a Ginebra,<sup>239</sup> lo cual fue una manera de llamar la atención a Thomas, pues el deseo del secretariado societario era que el país accediera a todas las organizaciones cruzando la puerta de la Sociedad de Naciones.

Pese al disgusto de Drummond, la OIT siguió adelante y envió a México a uno de sus principales colaboradores, Paul Devinat, jefe de la sección de relaciones con las organizaciones patronales. El funcionario trataría la cuestión del ingreso con el presidente Calles y Morones.<sup>240</sup> Devinat informaría más tarde del desagrado que empezaba a producirle a Calles la cuestión del ingreso, puesto que no se le permitía al país valerse del precedente que se creía había sentado Alemania con su ingreso a la OIT sin pasar a la Sociedad de Naciones. A decir de Devinat, Calles veía con

---

<sup>237</sup> Albert Thomas a Rafael Nieto, Ginebra, 2.I.1925, AOIT/CAT 5-52-1, dossier: “Mexique: Correspondance; Question de l’entrée du Mexique dans l’OIT/M. Nieto”.

<sup>238</sup> *Ibid.*

<sup>239</sup> Eric Drummond a Albert Thomas, Ginebra, 21.III.1925, AOIT/CAT 5-52-1, dossier: “Mexique: Correspondance ; Question de l’entrée du Mexique dans l’OIT/M. Nieto”. La Secretaría General cambió de opinión hasta 1930, cuando los esfuerzos de la OIT por atraer a México generaron grandes expectativas. Eric Drummond a Albert Thomas, Ginebra, 3.V.1930, AOIT/CAT 5-52-1, dossier: “Mexique: Correspondance; Question de l’entrée du Mexique dans l’OIT/Entrée du Mexique dans la OIT”.

<sup>240</sup> Albert Thomas a Plutarco Elías Calles, Ginebra, IV.1925, AOIT/CAT 5-52-1, dossier: “Mexique: Correspondance; Question de l’entrée du Mexique dans l’OIT /M. P. Elías Calles: Ministre de l’Intérieur” ; Paul Devinat a Albert Thomas, “Voyage Devinat au Mexique: Établissement d’Emigrés”, AOIT/CAT 5-52-2, dossier: “Mexique: Informations diverses, établissement de réfugiés/Mexique”.

“repugnancia el declararse satisfecho con los argumentos jurídicos que se le habían presentado para aceptar el precedente finlandés”.<sup>241</sup>

Sobre Morones, que a decir de Devinat conocía mejor las actividades de la OIT, informaba que parecía “más preparado que el Presidente a aceptar un entendimiento con nosotros”, así como más decidido a “llegar a una conclusión práctica y rápida”.<sup>242</sup> El líder de la CROM, que a su vez había enviado un observador a la última Conferencia del Trabajo, “estaba muy satisfecho de lo que había visto y nos prometió insistir firmemente” ante el gobierno mexicano.<sup>243</sup>

Calles, sin embargo, decidió declinar la gestión que buscaba incorporar a México a los trabajos de la Conferencia de 1925, y a la que sólo asistió Vicente Lombardo Toledano como observador,<sup>244</sup> “en vista de que no se ha recibido hasta ahora una invitación franca y amplia”. El gobierno mexicano rechazó la propuesta del XXVI Consejo de Administración de recibirla en la misma forma que a Finlandia, esto es con derecho a voto, pero en realidad sin los mismos derechos y obligaciones que los otros miembros, mientras se estudiaba el caso de su ingreso formal.<sup>245</sup> México, y esto fue determinante, sólo estaría dispuesto a “figurar en la oficina con mismo carácter y derechos de todos los otros países”.<sup>246</sup> Rafael Nieto, quien no suscribía este criterio, intentó hacer ver a Calles las implicaciones de esta cuestionable decisión, advirtiendo que

[...] de ingresar nuestro país en la forma propuesta —aceptada en ocasión anterior por Finlandia—, se habrían tenido todas las ventajas prácticas, sin ser México legalmente un miembro de la OIT y sin que, por tanto, se modificara oficial y substancialmente la actitud

---

<sup>241</sup> Paul Devinat a Rafael Nieto, Ginebra, 27.VII.1925, AOIT/OCP 0-41, dossier: “ILO Membership: Mexico, admission and general correspondance”.

<sup>242</sup> *Ibid.*

<sup>243</sup> Albert Thomas a Rafael Nieto, Ginebra, 29.VI.1925, AOIT/CAT 5-52-1, dossier: “Mexique: Correspondance; Question de l’entrée du Mexique dans l’OIT/M. Nieto”.

<sup>244</sup> *Vid.* LOMBARDO TOLEDANO, Vicente, *Obra histórico-cronológica*, T. I, Vol. 2 (1923-1926), México, Centro de Estudios Filosóficos y Políticos y Sociales “Vicente Lombardo Toledano”, 1994, pp. 225-226.

<sup>245</sup> Albert Thomas a Rafael Nieto, Ginebra, 14.IV.1925, AOIT/CAT 5-52-1, dossier: “Mexique: Correspondance; Question de l’entrée du Mexique dans l’OIT/M. Nieto”.

<sup>246</sup> Rafael Nieto (Ministro de México en Italia) a Albert Thomas, Roma, 16.V.1925, AOIT/OCP 0-41, dossier: “ILO Membership: Mexico, admission and general correspondance”.

de aislamiento sostenida por Relaciones en todas las cuestiones conectadas más o menos directamente con la Liga.<sup>247</sup>

En opinión de Rafael Nieto, no podía considerarse a la OIT “culpable de pretender que la situación de México fuera diferente a la de sus otros miembros”, pues “existiría el mismo problema legal para cualquiera otra nación —Rusia o Estados Unidos, por ejemplo— que quisiera formar parte de la OIT sin formar parte de la Liga”.<sup>248</sup> El gobierno de Calles había rechazado la invitación que entonces pudo hacerle la OIT por no ser, en su opinión, “amplia y franca”, no obstante que en el seno del Consejo Directivo “se ha alzado la voz de simpatía de los obreros expresando su deseo del ingreso de México,<sup>249</sup> voz que ha sido cálidamente secundada por los funcionarios de la OIT y que no ha tenido oposición ninguna entre representantes gubernamentales y patronales”.<sup>250</sup>

Pese al resultado negativo de la gestión de 1925, la OIT siguió estando dispuesta a retomar las conversaciones con el gobierno mexicano en espera de que la “opinión mexicana, mejor informada, no persista en pensar que las instituciones de Ginebra son máquinas de guerra al servicio de la Gran Bretaña”.<sup>251</sup> No obstante, en su fuero interno, la organización laboral lamentaría que las autoridades mexicanas mantuvieran su distancia por razones que le eran ajenas, derivadas de la precaria situación de sus relaciones con las potencias anglosajonas:

[...] los esfuerzos del gobierno mexicano en su política social darían toda su fecundidad a su colaboración: esfuerzos para afirmar y hacer respetar las leyes ya votadas y sobre todo los artículos de la constitución de 1917; una política agraria acompañando la nueva repartición de tierras; la creación de un banco de crédito agrícola; la elaboración de códigos del trabajo en 20 de sus estados; la importancia al rol que juegan los tribunales de conciliación para la aplicación de un legislación social extremadamente interesante”.

<sup>247</sup> Rafael Nieto a Plutarco Elías Calles, Roma, 15.VI.1925, AOIT/CAT 5-52-1, dossier: “Mexique: Correspondance; Question de l’entrée du Mexique dans l’OIT/M. Nieto”

<sup>248</sup> *Ibid.*

<sup>249</sup> BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, “26<sup>ème</sup> Session du Conseil d’Administration”, Ginebra, IV.1925, AOIT/CAT 5-52-1, dossier: “Mexique: Correspondance; Question de l’entrée du Mexique dans l’OIT/Entrée du Mexique dans la OIT”.

<sup>250</sup> Rafael Nieto a Plutarco Elías Calles, Roma, 15.VI.1925, AOIT/CAT 5-52-1, dossier: “Mexique: Correspondance; Question de l’entrée du Mexique dans l’OIT/M. Nieto”.

<sup>251</sup> CONFERENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL: HUITIEME SESSION, *Rapport du Directeur*, Ginebra, 1926, p. 18.

[...] ¿Cómo es que esta obra inmensa puede prescindir de la ayuda preciosa que podría prestarle la Organización Internacional del Trabajo?<sup>252</sup>

Nieto cerraría la fallida gestión de 1925 con una dura y extensa crítica: “Una más prolongada actitud de resentimiento, parecería desproporcionada a la importancia que un gobierno obrerista debiera conceder a un mero formulismo, surgido en un plano muy inferior a nuestra genuina dignidad nacional”, la cual se interpretaba de manera distinta, como la confirmación de “prejuicios adversos para México”. Nieto acertaba al señalar que estos prejuicios habían sido fomentados durante años por la opinión pública europea: “Ningún país, como México, ha sido tan calumniado, y ninguno como él, ha necesitado tanto de una persistente y eficaz defensa. Y Ginebra tiene una resonancia que repercutе universalmente en el campo de la política y en el mundo del trabajo”.<sup>253</sup> “El gobierno proletario de México —subraya finalmente— tiene que ser necesariamente internacionalista”, pues:

Los países que, como México, tienen gobiernos obreristas y han demostrado su independencia en cuestiones internacionales, son los destinados a ejercer una influencia mayor en la evolución del derecho internacional, y en el advenimiento de una nueva civilización basada en el esfuerzo internacional cooperativo. Si México va a rehuir indefinidamente participar en la lucha que se desarrolla en Ginebra, y espera para ingresar a que el organismo de la Sociedad de Naciones sea un organismo perfecto, su actitud sólo se estimará a la postre como una incomprensión o cobardía. Y no es ese el papel que corresponde a un gobierno resultante de un prolongado y arduo movimiento del proletariado mexicano.<sup>254</sup>

### c) Albert Thomas y Genaro Estrada

La cuestión del ingreso en la OIT fue nuevamente discutida en 1930, bajo la presidencia de Pascual Ortiz Rubio y la jefatura máxima de Calles, pero en esta ocasión con el

---

<sup>252</sup> CONFERENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL: DIXIEME SESSION, *Rapport du Directeur*, Ginebra, 1927, p. 11.

<sup>253</sup> Rafael Nieto a Plutarco Elías Calles, Roma, 15.VI.1925, AOIT/CAT 5-52-1, dossier: “Mexique: Correspondance; Question de l’entrée du Mexique dans l’OIT/M. Nieto”.

<sup>254</sup> *Ibid.*, f. 13.

apoyo de la cancillería mexicana en manos de Genaro Estrada, quien, en respuesta a Thomas,<sup>255</sup> expresaba tener “un gran interés en el asunto”, esperando que “la entrada de México en la Oficina sea aceptada [...] sobre una base idéntica a aquella de los otros países”.<sup>256</sup> Estrada estaba complacido por la difusión de la política social mexicana que la OIT hacía entre sus miembros.

El gobierno de México —señalaba Estrada— tendría mucha satisfacción en ser miembro de la Oficina Internacional del Trabajo, con todas las formalidades inherentes a esta materia, y estoy seguro de que si la Sociedad de Naciones acepta a comprender con toda claridad nuestros esfuerzos y nuestra posición, no habrá ningún motivo que pueda impedirnos una amplia cooperación en la materia.<sup>257</sup>

Al efecto, Estrada gestionó exitosamente el envío de un observador con carácter permanente a Ginebra,<sup>258</sup> confiado en que se podría “llegar fácilmente a un sincero acuerdo sobre la entrada de México en la Oficina Internacional del Trabajo”, siempre y cuando, insistía el canciller, se aceptara “la entrada de México sobre la misma base que pueden tener las potencias similares”.<sup>259</sup> Sin embargo, las labores del primer observador mexicano, Antonio Castro Leal, no alcanzaron este objetivo,<sup>260</sup> principalmente porque la Dirección General de la OIT continuó haciendo cuanto pudo porque fuera el gobierno mexicano quien solicitara su admisión.<sup>261</sup>

---

<sup>255</sup> Albert Thomas a Genaro Estrada, Ginebra, 30.I.1930, AOIT/CAT 5-52-1, dossier: “Mexique: Correspondance; Question de l’entrée du Mexique dans l’OIT/M. G. Estrada”

<sup>256</sup> E. Aragón (secretario de la sección de información de la Sociedad de Naciones) a Albert Thomas, Ginebra, 11.IV.1930, AOIT/OCP 0-41, dossier: “ILO Membership: Mexico, admission and general correspondance”.

<sup>257</sup> Genaro Estrada a Albert Thomas, México, 12.III.1930, AOIT/OCP 0-41, dossier: “ILO Membership: Mexico, admission and general correspondance”.

<sup>258</sup> Si bien la idea de establecer un observador permanente en Ginebra había sido estudiada desde 1925, no fue sino hasta la llegada de Genaro Estrada a la cancillería cuando ésta se llevó a la práctica. Rafael Nieto a Albert Thomas, Roma, 4.I.1926, AOIT/CAT 5-52-1, dossier: “Mexique: Correspondance; Question de l’entrée du Mexique dans l’OIT/M. Nieto”.

<sup>259</sup> Genaro Estrada a Albert Thomas, México, 12.III.1930, AOIT/OCP 0-41, dossier: “ILO Membership: Mexico, admission and general correspondance”.

<sup>260</sup> Albert Thomas, “Note pour le Cabinet/le Directeur Adjoint/la Division Diplomatique: urgent”, Ginebra, 17.V.1930, AOIT/CAT 5-52-1, dossier: “Mexique: Correspondance; Question de l’entrée du Mexique dans l’OIT/Entrée du Mexique dans la OIT”.

<sup>261</sup> Albert Thomas, “Note pour le cabinet/Poblete Troncoso”, Ginebra, 10.IV.1930, AOIT/CAT 5-52-1, dossier: “Mexique: Correspondance; Question de l’entrée du Mexique dans l’OIT/Entrée du Mexique dans la OIT”.

Más tarde, con la garantía de que Thomas haría todo lo que estuviera en su poder “para asegurar la participación de México en la OIT”,<sup>262</sup> el sucesor de Castro Leal como observador en Ginebra, Salvador Martínez de Alva, inició gestiones para que la XV Conferencia Internacional del Trabajo de 1931 formulara la invitación.<sup>263</sup> Pese a la buena voluntad de Genaro Estrada respecto a un acercamiento “gradual” de México a las organizaciones de Ginebra,<sup>264</sup> la reunión del observador mexicano con algunos miembros de la mesa directiva de la XV Conferencia —el 18 de junio de 1931— no dio el resultado esperado y sí lugar a malos entendidos que determinaron un distanciamiento.<sup>265</sup> El desenlace de esta empresa dejaría muy decepcionado a Estrada:

[...] México no ha pretendido ser “invitado”; ha sido invitado y ha respondido a esa iniciación pidiendo informes sobre la forma de su ingreso. Mucho menos ha pretendido “ser invitado de una manera especial”. No se trata en este caso de su ingreso a la Liga, sino de su ingreso a la Oficina del Trabajo. Si lo que el señor Thomas encuentra poco razonable es que México no permita que se le coloque en un plano inferior, a nosotros nos parece sumamente razonable e indeclinable.<sup>266</sup>

En consecuencia, el canciller mexicano se vería obligado a aceptar el apoyo de las cancillerías amigas —sobre todo la española— para alcanzar la meta que se había propuesto, romper con por completo con ese aislamiento más simbólico que real en que permanecía el México posrevolucionario mediante su adscripción a todos los foros multilaterales.<sup>267</sup>

---

<sup>262</sup> Albert Thomas a Genaro Estrada, Ginebra, s.f., AOIT/OCP 0-41, dossier: “ILO Membership: Mexico, admission and general correspondance”.

<sup>263</sup> Martínez de Alva a Genaro Estrada, Ginebra, 17.IV.1931, AHGE-SRE, LE-2172-(II); Martínez de Alva a Genaro Estrada, Ginebra, 20.IV.1931, AHGE-SRE, LE-2172-(II).

<sup>264</sup> Genaro Estrada a Martínez de Alva, 28.V.1931, AHGE-SRE, LE-2177-(I).

<sup>265</sup> INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION, “Confidential: Fifteenth Session of the International Labour Conference: Officers of the Conference”, Ginebra, 18.VI.1931, AOIT/OCP 0-41, dossier: “ILO Membership: Mexico, admission and general correspondance”; Albert Thomas, « Note personnelle au Cabinet: Confidential », AOIT/CAT 5-52-2, dossier: “Mexique: Informations diverses, établissement de réfugiés/Mexique”; Martínez de Alva a Genaro Estrada, Ginebra, 22.VII.1931, AHGE-SRE, LE-2172-(II); Albert Thomas a Salvador Martínez de Alva, Ginebra, 18.IX.1931, AOIT/CAT 5-52-1, dossier: “Mexique: Correspondance ; Question de l’entrée du Mexique dans l’OIT/M. Martínez de Alva”.

<sup>266</sup> Genaro Estrada a Salvador Martínez de Alva, México, 28.V.1931, AHGE-SRE, III-471-2 (I).

<sup>267</sup> MEYER, L., *Historia...*, *op. cit.*, p. 261.

El chileno Moisés Poblete Troncoso, funcionario de la OIT especializado en el movimiento obrero latinoamericano,<sup>268</sup> llegó a México en este mal momento, por lo que su misión guardó una sana distancia de los círculos oficiales. No obstante, en su visita a diversas confederaciones obreras, cooperativas, centros industriales y fábricas del país, habló siempre de la importancia de la OIT y del impostergable ingreso del país en esta organización.<sup>269</sup>

Hasta este momento, el gobierno mexicano, renuente a cruzar la puerta de la Sociedad de Naciones, creyó que sería posible encontrar otro acceso a la OIT haciendo una lectura detenida, aunque tirante, de su normativa. Sin embargo, justo cuando la empresa prometía, sus gestiones fueron obstaculizadas por los secretariados de las dos principales organizaciones de Ginebra. El de la Sociedad, en particular, abrigó el temor de que una colaboración parcial con los organismos de Ginebra, como la que buscaban las autoridades mexicanas, diera pie a nuevas situaciones anómalas entre sus miembros u otros países aspirantes.

Previo al ingreso definitivo de México en la OIT (1931), en torno suyo se había creado una imagen de país orgulloso entre sus principales funcionarios, a quienes, con cierto cinismo, la Dirección General de la OIT les aconsejaba actuar poniendo atención a “todas las susceptibilidades mexicanas”.<sup>270</sup>

Como consecuencia de los malos entendidos y de esta serie de gestiones fallidas, la buena relación que la OIT estableció tempranamente con México se encontraba lastimada cuando finalmente el país tomó parte en sus trabajos. Paradójicamente, como se verá a continuación, México ingresaría a las organizaciones de Ginebra por la puerta de la Sociedad, una vez que Gran Bretaña, respaldada por Alemania, España, Francia, Italia y Japón, decidieron poner fin a la cuestión mexicana.

---

<sup>268</sup> Véase POBLETE TRONCOSO, Moisés, *El movimiento obrero latinoamericano*, México, Universidad obrera de México “Vicente Lombardo Toledano”, 1976.

<sup>269</sup> Véase *Excélsior*, Ciudad de México, 30.IX.1930 y 10.X.1930; *El Universal*, Ciudad de México, 30.IX.1930, 10-11.X.1930; Moisés Poblete Troncoso a Albert Thomas, “Mexique”, México, 26.XI.1930, AOIT/CAT 5-52-2, dossier: “Mexique: Informations diverses, établissement de réfugiés/Notes envoyées par les fonctionnaires du Bureau: Motta, Villalonga, García, Buero, Tapia”.

<sup>270</sup> AOIT/OCP 0-41, dossier: “ILO Membership: Mexico, admission and general correspondance”.

## *La “diplomacia en acción”*

El final de la década trajo consigo un cambio de actitud que impulsó el canciller mexicano Genaro Estrada, convencido de que el rechazo a Ginebra debía llegar gradualmente a su fin. Ello determinó la participación constante del país en un número considerable de actividades secundarias organizadas por la OIT y la Sociedad de Naciones a las que sería invitado.<sup>271</sup> En palabras de Estrada, México debía participar en “aquellos actividades de la Sociedad de Naciones que convengan a los intereses del país y que dejen a salvo su actitud de no pertenecer, al mismo tiempo, a la referida Liga”.<sup>272</sup> Estrada estaba consciente del daño producido al orgullo nacional con el acto de exclusión de 1919, algo que los gobiernos que se sucedieron desde entonces seguían teniendo muy presente, de allí que el trabajo de Estrada en lo relacionado a Ginebra siguiera un curso prudente, gradual. Sin lugar a dudas, Estrada figuraría entre los primeros representantes de una nueva clase política profesional mexicana que, tal como lo advierte Friedrich E. Schuler, empezaría a abrirse paso en la década de 1930:

During the 1930s, Mexican federal bureaucrats emerged as influential policy planners and actors, whose institutional power bases and technical expertise began to rival the powers of Mexican presidents. In other words, Mexico's foreign relations are described as a struggle between the Mexican president and Mexican bureaucratic professionals over the meaning and nature of Mexico's links abroad.<sup>273</sup>

El canciller mexicano creía que con su ingreso en la Sociedad de Naciones México tendría acceso a una tribuna internacional de gran potencial y podría, “lejos, hasta cierto punto, de los Estados Unidos”, estrechar sus relaciones con los países latinoamericanos,<sup>274</sup> si bien no ignoraba que

---

<sup>271</sup> Genaro Estrada al ministro de México en Francia, México, 1. VII.1928, AHGE-SRE, LE-2171.

<sup>272</sup> Genaro Estrada al ministro de México en Francia, México, 21.VIII.1928, AHGE-SRE, LE-2171. A esta estrategia de acercamiento limitado, la Sociedad de Naciones correspondió con una invitación a una actividad de mayor importancia: la Conferencia de Estadística Económica programada para finales de 1928. Más tarde, el Consejo de la Sociedad de Naciones solicitó la asistencia de México a otras dos actividades de similar interés que inauguraron la nueva década: la Conferencia para la Codificación Progresiva del Derecho Internacional y la firma de la Convención concerniente a las sanciones en torno a la falsificación monetaria. *Vid.* AHGE-SRE, LE-2171.

<sup>273</sup> SCHULER, F. E., *op. cit.*, p. 2.

<sup>274</sup> Genaro Estrada al ministro de México en Francia, México, 1.VI.1928, AHGE-SRE, LE-2171.

[...] las naciones latinoamericanas allí representadas desempeñan en realidad un pobre papel, de la más precaria influencia, determinantes de una situación desairada, que se procura paliar concediendo la presidencia de la Liga o funciones de atractivo título —meramente honorífico y sin peso efectivo en las grandes cuestiones políticas— a representantes latinoamericanos o de pequeñas naciones europeas, con lo cual se trata de cubrir el expediente de la igualdad y de la equidad internacionales.<sup>275</sup>

Estrada estaba determinado a establecer un vínculo permanente con Ginebra a fin de facilitar la incorporación decorosa de México al sistema internacional de Versalles. Sopesados los pros y los contras de tal empresa, la cancillería mexicana preveía la instalación de una oficina de atención a las organizaciones de Ginebra, que estaría a cargo de un observador permanente, proyecto que además era viable con el incremento de sus recursos.<sup>276</sup>

El proyecto de Estrada se veía indirectamente favorecido por la interpretación que el Consejo de la Sociedad de Naciones hizo en septiembre de 1928 del artículo 21 del Pacto, subrayando que este texto constitucional confería iguales derechos y obligaciones a todos los miembros de la organización.<sup>277</sup> El hecho de que en ese mismo año la Sociedad de Naciones incursionara en el estudio de la cuestión del Chaco con motivo de los primeros choques armados entre Bolivia y Paraguay —lo cual se estudia con detalle en el capítulo V de este trabajo—, confirmó la jurisdicción societaria en los asuntos americanos. Vicente Lombardo Toledano se sumó entonces a las voces que abogaban por el ingreso de México en la organización ginebrina:

Como por el simple transcurso del tiempo nos vamos quedando aislados en el intercambio internacional permanente, de juicios y de compromisos de indudable

---

<sup>275</sup> *Ibid.*

<sup>276</sup> SCHULER, F. E., *op. cit.*, p. 13.

<sup>277</sup> El 15 de marzo de 1928, el Consejo de la Sociedad de Naciones a través de su presidente, Francisco José Urrutia, envió una invitación al gobierno de Costa Rica para que volviera a Ginebra. Para tal efecto, el país centroamericano solicitó al Consejo la interpretación que hacía la Sociedad de Naciones de la doctrina Monroe. El Consejo declinó cualquier intento de definir dicha doctrina, no obstante, puso en claro que la referencia del artículo 21 no podía extender su alcance ni aumentar su validez y terminó expresando que el Pacto confería iguales derechos y obligaciones a todos los miembros de la Liga. Un seguimiento documental de dicha gestión puede hacerse a través de URRUTIA, Francisco José, *Le Continent Américain et le Droit International*, París, Rousseau & Cie., 1928, pp. 373-386.

importancia a pesar de que persistamos en ignorarlo, es preciso que nuestro pueblo aquilate otra vez las razones que nuestro gobierno ha tenido para abstenerse de formar parte de la Sociedad de las Naciones.<sup>278</sup>

Este era, ciertamente, el momento preciso para hacer este tipo de llamados, pues en noviembre de ese año tendrían lugar las elecciones extraordinarias para elegir un nuevo presidente tras el interinato Emilio Portes Gil. Independientemente de ello, la cancillería reveló en diciembre de 1929, ya electo Pascual Ortiz Rubio como próximo presidente, el establecimiento de un observador permanente en Ginebra:

La única medida positiva que se ha tomado oficialmente en cuanto a la conexión con la Sociedad de Naciones es el establecimiento de una oficina en Ginebra, que estará a cargo de un Consejero de nuestro Servicio Diplomático. La fundación de esta Oficina, que tendrá el carácter de Corresponsal, se considera necesaria por la constante participación de México en corporaciones y conferencias dependientes de la Liga, por la copiosa correspondencia de carácter técnico que se viene sosteniendo con la Secretaría General de aquel organismo y por causas de mejor y más directa información.<sup>279</sup>

Conforme a los planes de Genaro Estrada, se concedió a Antonio Castro Leal, antiguo consejero de la Embajada en Washington, el puesto de observador permanente,<sup>280</sup> lo cual fue notificado a la Secretaría General de la Sociedad de Naciones en enero de 1930.<sup>281</sup> Por su parte, Castro Leal recibió de Estrada las instrucciones generales de su misión en Ginebra. De entre ellas destacan las siguientes:

---

<sup>278</sup> LOMBARDO TOLEDANO, V., *op. cit.*, T. II, Vol. 1 (1929-1930), p. 142. Este llamado fue publicado como artículo en el periódico *Excélsior* con el título “México debe ingresar en la Sociedad de las Naciones” el 25 de octubre de 1929. Con este mismo propósito publicaría en ese mismo diario los artículos “La obra de la Sociedad de las Naciones” (31.X.1929) y “El resultado de los primeros diez años de la Organización Internacional del Trabajo” (28.IV.1930), recopilados en esta misma obra.

<sup>279</sup> *Excélsior*, Ciudad de México, 5.XII.1929.

<sup>280</sup> Antonio Castro Leal había sido también observador extraoficial en la V Asamblea Panamericana, celebrada en Santiago de Chile, y había figurado como secretario general del VI Congreso Panamericano de La Habana, lo cual permite suponer que conocía a un número considerable de delegados y de personal adscrito a la Sociedad de Naciones. Genaro Estrada a Julián Nogueira, México, 28.VIII.1928, AHGE-SRE, LE-2171.

<sup>281</sup> Genaro Estrada al secretario general de la Sociedad de Naciones, México, 2.I.1930, AHGE-SRE, LE-2171.

[...] El hecho de que el Gobierno de México tenga un corresponsal en Ginebra [...] no debe ser motivo de ninguna otra interpretación, al menos desde el punto oficial de México, y mientras no se tome otra determinación. [...] Podría ser conveniente para México volver a recibir invitaciones para su ingreso en la *Oficina Internacional del Trabajo*; pero esto depende, fundamentalmente, de la posible nueva actitud que asumiera la Liga sobre el asunto. [...] Por cuanto a la *Corte Permanente de Justicia Internacional*, también recomiendo a usted, especialmente, que informe sobre las conveniencias y posibilidades del ingreso de México a dicho organismo, y del papel que en él tienen o pueden tener los Estados que no son miembros de la Liga. [...] México es miembro del *Instituto de Cooperación Intelectual* [...] y su representante [...] es nuestro actual Ministro en Francia, don Alberto J. Pani. También las actividades del Instituto [...] deberán ser motivo de atención de parte de usted [...] deberá usted usar [...] de toda cautela, para no formalizar ninguna actitud de México respecto de su ingreso [...]<sup>282</sup>

La instalación de la oficina del observador permanente en Ginebra representa una medida distintiva de la política exterior que el internacionalista Genaro Estrada había instrumentado de cara a robustecer la figura internacional de México.<sup>283</sup> El nuevo gobierno no vería ningún problema en ello y pediría a Estrada que permaneciera en su puesto. Una vez que la Secretaría General informó de esta medida a la Sociedad entera —el 3 de enero de 1930— Ginebra entendió que se trataba del primer paso hacia la incorporación definitiva de México en las organizaciones multilaterales.

Sin embargo, como se desprende de las instrucciones giradas a Castro Leal, buscar la membresía del país en la Sociedad de Naciones no figuró como un objetivo inmediato. En manos de su primer titular, la oficina del observador permanente desarrolló una extensa actividad en torno al ingreso de México en la OIT. Pese a las gestiones desarrolladas por Castro Leal ante esta organización, éstas no dieron los resultados complacientes que esperaba el gobierno mexicano, “en vista —señalaría Estrada— de las resistencias que se le han venido oponiendo, de hecho, para lograr una fácil accesibilidad a aquel organismo”.<sup>284</sup> Esto, como también lo expresaría el canciller a su nuevo observador, Salvador Martínez de Alba, era lamentable, pues

<sup>282</sup> Genaro Estrada a Castro Leal, México, 6.I.1930, AHGE-SRE, LE-2171. Las cursivas son mías.

<sup>283</sup> Sobre este aspecto, *vid.* ESTRADA, Genaro, *La diplomacia en acción*, México, SRE, 1987.

<sup>284</sup> Genaro Estrada a Salvador Martínez de Alba, segundo observador de México en Ginebra, México, 27.V.1931, AHGE-SRE, III-471-2 (I).

[...] en todas las ocasiones, cuando hemos querido formalizar cualquier actividad para el ingreso de México en la Oficina del Trabajo, el señor Thomas nos ha puesto siempre una serie de dificultades que él hace derivar del orden jurídico de la Liga, o de la misma organización de la Oficina del Trabajo.<sup>285</sup>

Estrada temía las críticas de la opinión nacional si se aceptaba el ofrecimiento de la Dirección General de la OIT de recibirlo como lo había hecho con la Ciudad Libre de Dantzig, colocándolo a un nivel inferior del de todos los miembros de la organización, “siendo que es, además de nación importante, un país que característicamente se ha señalado en el mundo por lo avanzado de su legislación social”.<sup>286</sup> El gobierno de Ortiz Rubio, con una importante necesidad de fortalecerse distinguiéndose del “continuismo” mediante la renovación de políticas y de cuadros, enfrentaba por estas mismas razones “una crisis política permanente que había de manifestarse en todos los escenarios” —congreso, gabinete y partido (PNR)—, de allí que Estrada actuara con un claro interés hacia Ginebra, pero no sin estimar las consecuencias de las acciones en el exterior, pues en ese mismo momento la “familia revolucionaria” libraba una lucha por la hegemonía política del país y todo podía usarse en contra del nuevo gobierno.<sup>287</sup> Ciertamente, los obstáculos que encontraba México en su camino a la organización laboral eran hasta cierto punto artificiales, pues, como aseguraría su sub director, el inglés Harold Butler, era la Sociedad de Naciones la que hacía cuanto podía por impedir que México entrara en la OIT sin que antes formara parte de ella.<sup>288</sup> La oposición de la Secretaría General de la Sociedad determinó el *impasse* en torno a la cuestión mexicana y, en consecuencia, el desagrado de la cancillería mexicana por la simulada disposición de la OIT a facilitarle las cosas.

Lo cierto es que si México accedía al Tribunal Permanente de Justicia Internacional de La Haya —íntimamente ligado a la Sociedad por el Pacto— y a la OIT sin ser miembro de la Sociedad de Naciones, obtendría muchas ventajas técnicas y jurídicas derivadas del Pacto y no adquiriría ninguno de los compromisos políticos, ni incurría en los gastos que anualmente cubría normalmente cualquier país miembro.

---

<sup>285</sup> *Ibid.*

<sup>286</sup> *Ibid.*

<sup>287</sup> *Vid. MEYER, L., Historia..., op. cit., pp. 105-131.*

<sup>288</sup> Salvador Martínez de Alba a Genaro Estrada, reservada núm. 3, Ginebra, 17.IV.1931, AHGE-SRE, III-471-2 (I).

Sin embargo, valiéndose del antecedente de su exclusión, el gobierno mexicano se mostraba renuente a ocupar todo el tablero ginebrino atravesando, como se le sugería, la “gran puerta” de la Sociedad de Naciones.<sup>289</sup> El parecer de Genaro Estrada en torno al ingreso de México en la Sociedad de Naciones, por las especiales circunstancias que lo precedían, fue que sería más factible si el camino se le allanaba gradualmente. En este sentido, la cancillería mexicana optó por una política más sagaz a fin de hacer a un lado todas las “pequeñas mañosidades” que el país encontraba a su paso.<sup>290</sup>

### *El ingreso*

El espacio ginebrino vivió una gran actividad a partir del mes de mayo de 1931 debido a las reuniones del Consejo, de las Conferencias para la Unión Europea, del Opio y del Trabajo. La afluencia internacional permitió al segundo y último observador mexicano, Salvador Martínez de Alba, entrevistarse con distintos funcionarios y políticos europeos con el fin de promover un acto de desagravio que fuera seguido de una invitación.<sup>291</sup> La presencia del canciller español en Ginebra, Alejandro Lerroux, fue una excelente ocasión para que Julián Nogueira,<sup>292</sup> tomando en cuenta que la segunda República española había declarado que se dedicaría con ahínco a fortalecer sus vínculos con la Liga y sus lazos con América,<sup>293</sup> lo persuadiera de aprovechar su influencia con Genaro Estrada para que el gobierno mexicano aceptara ingresar en la Sociedad de Naciones.<sup>294</sup> Lerroux accedió de buen grado y giró instrucciones a Julio Álvarez del

---

<sup>289</sup> Martínez de Alba a Genaro Estrada, Ginebra, 14.IV.1931, AHGE-SRE, LE-2177-(I).

<sup>290</sup> Genaro Estrada a Martínez de Alba, México, 28.V.1931, AHGE-SRE, LE-2177-(I).

<sup>291</sup> Martínez de Alba a Genaro Estrada, Ginebra, 22.VI.1931, AHGE-SRE, LE-2172-(II).

<sup>292</sup> Después de su estancia en México a finales de 1923, Nogueira siguió trabajando a favor del ingreso de México en la Sociedad de Naciones sondeando la opinión de mexicanos sobresalientes en el ámbito político y manteniendo una relación epistolar con la cancillería mexicana. ASDN/Bureau de l’Amérique Latine (en adelante BAL)/S 495/2, 4, s 496/5, s 503/8, 16, s 505/1.

<sup>293</sup> PÉREZ GIL, Luis V., *La política exterior en el bienio republicano-socialista (1931-1933): idealismo, realismo y derecho internacional*, Barcelona, Atelier, 2004, p. 145.

<sup>294</sup> Sobre este aspecto, *vid.* SÁNCHEZ ANDRÉS, Agustín, “El contexto internacional del exilio: las relaciones hispano-mexicanas entre 1931-1977” en Gerardo SÁNCHEZ DÍAZ *et al.* *Los científicos del exilio español en México*, Morelia, IHH-UMSNH, 2001, pp. 11-18.

Vayo —antes de que dejara Madrid para ocuparse de la embajada de España en México— para tratar el asunto directamente con Estrada.<sup>295</sup>

En México, el periódico *El Nacional*, conocido como órgano oficial del gobierno, preparaba el terreno con editoriales favorables al ingreso:

[...] La sostenida acción de la Sociedad de Naciones y la variedad de asuntos de interés que en tal organismo son estudiados, hace que aún naciones que no son miembros de tal Liga, como Rusia, puedan, en determinados casos, ser invitados al estudio de temas especiales. [...] México es invitado a especiales trabajos y estudios de la próxima conferencia del desarme, fijada para febrero del año próximo. [...] La naturaleza del tema de tales conferencias es de aquellas a las cuales ningún país sería capaz de resistirse de frente y quizás ello sea un motivo para que México anote una actitud más de buena voluntad a la Liga de las Naciones [que] puede llegar a evolucionar en el sentido de cooperar con Europa en cuestiones de interés general y de utilidad, sobre todo, en materias que atañen a la paz internacional.<sup>296</sup>

El gobierno mexicano vivía entonces una dilatada crisis de gabinete como resultado de la aún existente pugna entre la presidencia de la república, en manos de Ortiz Rubio, y la figura dominante de Elías Calles.<sup>297</sup> Sería difícil determinar si Ortiz Rubio y su cancillería vieron en la Sociedad de Naciones una fuente de legitimidad para resistir mejor el constante asedio al que estaba sometido el gobierno en esta lucha por la hegemonía del poder, aunque esto, por sí solo, de ninguna manera habría sido suficiente para contrarrestar la fuerza del callismo.

En este contexto, Martínez de Alba y Lerroux abordaron en Ginebra los detalles políticos y jurídicos del problema, pero sobre todo el hecho de que México no pudiera aceptar una invitación que no fuera precedida o acompañada de una satisfacción por parte de la organización.<sup>298</sup> Igualmente, el observador mexicano se presentó ante Eric Drummond, a quien mostró el siguiente extracto de una nota de Estrada: “Quizá sería

<sup>295</sup> Ese mismo día Nogueira partió a Madrid para tratar con el nuevo embajador la importancia de estas instrucciones. Martínez de Alba a Genaro Estrada, 22.VII.1931, AHGE-SRE, LE-2172-(II). Pérez Montfort ve en las acciones que en este sentido desempeñó Álvarez del Vayo uno de los máximos aciertos en su misión como embajador en México. PÉREZ MONTFORT, Ricardo, *Los sueños imposibles de la derecha española en México*, México, FCE, 1984, p. 111.

<sup>296</sup> “México y los asuntos europeos”, *El Nacional*, Ciudad de México, 25.V.1931.

<sup>297</sup> *Vid. MEYER, L., Historia..., op. cit.*, pp. 146-153.

<sup>298</sup> AHGE-SRE, LE-2172-(II), ff. 109-111.

mejor que comprendieran [en Ginebra] que el posible ingreso de México a la Liga, por las circunstancias especiales que lo preceden, sería más factible *si el camino fuera allanado por grados*.<sup>299</sup> No obstante esta garantía de integración gradual, el ingreso a la OIT no pudo concretarse en su reunión de mayo.<sup>300</sup>

Dos meses más tarde, Genaro Estrada comunicó a Martínez de Alba que el gobierno español, por iniciativa de Lerroux, estaba en condiciones de extender sus buenos oficios para que México recibiera la añorada invitación en el marco de la Asamblea de 1931. Con esta importante iniciativa, la Segunda República española inauguraba una prometedora política de colaboración con las autoridades mexicanas en el marco de la Sociedad de Naciones.<sup>301</sup>

Por su parte, el presidente y los secretarios de Estado reunidos en Chapultepec en agosto de 1931, avalaron el ingreso de México en la organización ginebrina, pero en relación al artículo 21 del Pacto consideraron indispensable puntualizar oportunamente el desconocimiento y desaprobación del gobierno mexicano a la doctrina Monroe.<sup>302</sup> Cabe aclarar que 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.<sup>303</sup> Días más tarde, a fin de acelerar el proceso de ingreso y estar en condiciones para buscar un sitio en el Consejo,<sup>304</sup> la Secretaría de Relaciones Exteriores instruyó a Martínez de Alba para declarar confidencialmente a Drummond que el gobierno mexicano no rechazaría una invitación de la Asamblea si ésta era acompañada de un acto de desagravio.<sup>305</sup>

---

<sup>299</sup> Genaro Estrada a Martínez de Alba, México, 28.V.1931, AHGE-SRE, LE-2177. Las cursivas son mías.

<sup>300</sup> HERRERA LEÓN, Fabián, *La política mexicana en la Sociedad de Naciones ante la guerra del Chaco y el conflicto de Leticia*, México, SRE, 2009, p. 52.

<sup>301</sup> SÁNCHEZ ANDRÉS, Agustín y Fabián HERRERA LEÓN (comps.), *La política mexicana hacia la cuestión española en la Sociedad de Naciones, 1936-1939*, Tenerife, Documentalia, Biblioteca Digital, 2003, pp. 8-9.

<sup>302</sup> Relaciones a Martínez de Alba, México, 7.VII.1931, AHGE-SRE, LE-2173; Relaciones a Martínez de Alba, México, 12.VIII.1931, AHGE-SRE, LE-2173; Relaciones a Observamex, México, 13.VIII.1931, AHGE-SRE, LE-2173.

<sup>303</sup> HUDSON, Manley O., “Mexico’s admission to membership in the League of Nations” en *The American Journal of International Law*, vol. 26, núm. 1, enero de 1932, p. 116; véase también GÓMEZ ROBLEDO, A., *op. cit.*, pp. 25-26.

<sup>304</sup> En este marco, Julián Nogueira advirtió al observador mexicano sobre las extraordinarias ventajas que tendría México para ocupar tras su ingreso uno de los puestos permanentes que América Latina tenía en el Consejo, no obstante la existencia de un tradicional mecanismo de elección y el evidente interés de todos los miembros latinoamericanos por ocupar un sitio de primer orden en la organización. Martínez de Alba a Genaro Estrada, Ginebra, 16.VIII.1931, AHGE-SRE, LE-2173.

<sup>305</sup> Relaciones a Martínez de Alba, México, 25.VIII.1931, AHGE-SRE, LE-2173.

Las entrevistas del observador mexicano con el secretario general de la Sociedad —los días 27 y 29 de agosto— dieron los resultados esperados. Drummond aceptó todas las condiciones expuestas por Martínez de Alba: que la invitación fuera encabezada por algunas de las potencias de Versalles presentes en ese momento en la Sociedad y que se permitiera a México desconocer el artículo 21 del Pacto, algo que sólo sería manifestado públicamente, pues el gobierno mexicano adhirió al Pacto sin poder hacer realmente ninguna reserva.<sup>306</sup>

El 1 de septiembre de 1931, al rendir su informe de gobierno, el presidente mexicano Pascual Ortiz Rubio resaltó el fortalecimiento de los lazos de su administración con la Sociedad de Naciones:

[...] tengo la satisfacción de anunciar al H. Congreso que en el corriente año aumentaron considerablemente las actividades de México en la Sociedad de Naciones, con la cual ha estado cooperando por conducto de la oficina que estableció en Ginebra, a cargo de un Observador Permanente y por medio de su asistencia a diversas conferencias técnicas. Es mi deber anunciar que la antigua situación de México con aquel alto organismo, se ha transformado casi radicalmente y que en un cambio de buena voluntad y efectiva colaboración hemos llegado a *un punto prometedor de brillante futuro*.<sup>307</sup>

Los preparativos para invitar a México durante la Asamblea siguieron un curso afortunado y en los primeros días de septiembre se tenía la seguridad de que la delegación británica lamentaría ante el pleno de la Asamblea la ausencia mexicana en la organización y que, junto a las representaciones de Alemania, España, Francia, Italia y Japón, defendería un proyecto —o resolución— de invitación que finalmente fue presentado a la Asamblea el día 7:

Las Delegaciones alemana, británica, española, francesa, italiana y japonesa, Considerando que México no figura en el Anexo del Pacto donde son enumerados los

---

<sup>306</sup> Martínez de Alba a Genaro Estrada, Ginebra, 27.VIII.1931, AHGE-SRE, LE-2173; Martínez de Alba a Genaro Estrada, Ginebra, 29.VIII.1931, AHGE-SRE, LE-2173.

<sup>307</sup> *Excélsior*, Ciudad de México, 2.IX.1931. Las cursivas son mías.

países invitados a acceder a él; Considerando que es de toda justicia que la Sociedad de las Naciones repare esta omisión tan contraria al espíritu mismo de la Sociedad; Proponen a la Asamblea que México sea invitado a acceder al Pacto y a aportar a la Sociedad su preciosa colaboración como si hubiese sido invitado desde su origen.<sup>308</sup>

El 8 de septiembre tomaron la palabra en defensa de la invitación a México los siguientes primeros delegados ante la Asamblea: Julius Curtius, Alemania; Robert Cecil, Imperio Británico; Salvador de Madariaga, España; Aristide Briand, Francia; Dino Grandi, Italia; Kenkichi Yoshizawa, Japón; Alfredo González Prada, Perú; Hugh Guthrie, Canadá; Vasco de Quevedo, Portugal; y finalmente, Antonio J. Restrepo, Colombia.<sup>309</sup> A continuación, el presidente de la Asamblea, el rumano Nicola Titulescu, dio paso a la votación de la proposición, la cual fue adoptada unánimemente por la Asamblea. Inmediatamente, la resolución de invitación fue dirigida al gobierno mexicano.<sup>310</sup> El 10 de septiembre se comunicó a Ginebra la aceptación,<sup>311</sup> señalando igualmente que México “nunca ha admitido la *entente* regional mencionada en el artículo 21 del Pacto”.<sup>312</sup> Dos días más tarde, México fue declarado miembro de la Sociedad de Naciones por la resolución A.53.1931.<sup>313</sup> Su delegación, con el ex presidente Emilio

<sup>308</sup> SOCIETE DES NATIONS, *Journal Officiel*, suplemento especial núm. 93, “Actes de la douzième session ordinaire de l’Assemblée, Compte rendu des débats”, Ginebra, 1931, p. 33.

<sup>309</sup> *Ibid.*, pp. 35-37.

<sup>310</sup> *Ibid.*, p. 38. Si bien la invitación que fue dirigida a México fue un acto inusual, éste no fue realmente excepcional en la historia de la Sociedad de Naciones según se lee en la historiografía mexicana más triunfalista. El 6 de julio de 1932, la Asamblea adoptó unánimemente una resolución similar a la mexicana para invitar a Turquía a hacerse miembro de esta organización. *Vid.* GÜCLÜ, Yücel, “Turkey’s entrance into the League of Nations” en *Middle Eastern Studies*, Middle East Studies Association, Vol. 39, enero 2003, pp. 186-206; BARLAS, Dilek, *Etatism and Diplomacy in Turkey: Economic and Foreign Policy Strategies in an Uncertain World, 1929-1939*, Nueva York, Brill, 1998, p. 127.

<sup>311</sup> *Vid. El Nacional*, Ciudad de México, 9-10.IX.1931.

<sup>312</sup> SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Journal Officiel*, suplemento especial núm. 93, “Actes de la douzième session ordinaire de l’Assemblée, Compte rendu des débats”, Ginebra, 1931, p. 77.

<sup>313</sup> La resolución A.53.1931, en la que con carácter retroactivo se declaraba a México miembro fundador de la Sociedad de Naciones, se formuló como sigue: “La Asamblea, Habiendo por su resolución de fecha 8 de septiembre de 1931, considerado como una *omisión injusta que debe ser reparada*, el hecho de que México no figure en el Anexo del Pacto donde son enumerados los países invitados a adherirse a él; Habiendo por *unanimidad* decidido reparar esta omisión e invitar en consecuencia a México a acceder al Pacto y a aportar su preciosa colaboración a la Sociedad, *como si hubiera sido invitado desde el origen*; Habiendo así marcado formalmente por esta invitación de carácter excepcional, que no sabría constituir un precedente, que ella consideraba como reunidas desde el principio por México las condiciones requeridas de los Estados para ser admitidos en la Sociedad, en los términos en que le fue anunciada; Declara que México se ha convertido en miembro de la Sociedad de las Naciones e invita a su representante a tomar parte, desde que hacerlo pueda, en los trabajos de la presente sesión de la Asamblea.” *Ibid.* pp. 92-93. Las cursivas son mías. También en PEDRAJA Y MUÑOZ, Daniel de la, “La admisión de los Estados de América

Portes Gil a la cabeza,<sup>314</sup> fue recibida calurosamente por el pleno de la Asamblea el 23 de septiembre de 1931.<sup>315</sup>

En su primera intervención, la delegación mexicana aseguró la colaboración imparcial del país con la organización internacional e inició una labor de divulgación permanente de los logros alcanzados en el marco del proceso revolucionario mexicano. Ambos aspectos constituyen la parte medular del discurso pronunciado por Portes Gil ante la Asamblea, el 23 de septiembre de 1931:

Méjico, para expresar su agradecimiento de una manera práctica y fecunda, se presenta ante ustedes como un factor de cooperación y de buena voluntad en la prosecución de los ideales de comprensión y de colaboración internacional que la Sociedad de las Naciones persigue. El hecho de que Méjico haya luchado durante largos años, por alcanzar, para sus clases trabajadoras, condiciones de vida verdaderamente humanas, deberá ser tenido como la mejor garantía de que venimos animados de los mejores propósitos para lograr el bienestar y la paz del mundo a través del bienestar de todos los humanos. Méjico ha aceptado ingresar a esta institución con ánimo levantado y sereno, persuadido de que su leal esfuerzo puede contribuir a facilitar la enorme tarea que la Sociedad de las Naciones se ha impuesto [...] <sup>316</sup>

Finalmente, para dar un carácter oficial a su integración a los organismos de Ginebra, el gobierno mexicano procedió a ratificar el Tratado de Versalles, en el que figuraban tanto el Pacto de la Sociedad de Naciones como el tratado fundacional y operativo de la OIT.<sup>317</sup>

---

Latina en la Sociedad de las Naciones: el caso de Méjico”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, julio-septiembre de 1969, p. 394.

<sup>314</sup> La delegación mexicana a la XII Asamblea ordinaria quedó integrada por Emilio Portes Gil y Fernando González Roa como delegados principales; Eduardo Suárez, Manuel Gómez Morín y Alfonso Reyes fueron designados delegados suplentes; Salvador Martínez de Alba fue nombrado secretario general de la delegación y director de la oficina de Méjico en Ginebra; finalmente, Alfredo Martínez Baca ocupó el puesto de secretario interino. SOCIETE DES NATIONS, *Journal Officiel*, suplemento especial núm. 93, “Actes de la douzième session ordinaire de l’Assemblée, Compte rendu des débats”, Ginebra, 1931, p. 21; AHGE-SRE, III-1857-3, ff. 1-8.

<sup>315</sup> SOCIETE DES NATIONS, *Journal Officiel*, suplemento especial núm. 93, “Actes de la douzième session ordinaire de l’Assemblée, Compte rendu des débats”, Ginebra, 1931, p. 102; DIAZ, Luís Miguel y Jaime G. MARTINI (comps.), *Relaciones diplomáticas Méjico-España (1821-1977)*, Méjico, Porrúa, 1977, pp. 269-270.

<sup>316</sup> PORTES GIL, Emilio, *Historia vivida de la Revolución mexicana*, Méjico, Cultura y Ciencia Política, 1976, pp. 629-630.

<sup>317</sup> ESTRADA, G., *op. cit.*, pp. 107-108.

El ingreso de México en la Sociedad de las Naciones, en septiembre de 1931, marcó un punto de inflexión en la historia de su política exterior. El principal objetivo de la diplomacia mexicana en ese organismo internacional, durante los primeros años de colaboración, fue esencialmente el mismo que había llevado al país a negociar su ingreso: dar un paso contundente en la normalización de su relación con el mundo, donde los nuevos organismos multilaterales ofrecían nuevos espacios de convivencia internacional, idóneos para dar a conocer al México posrevolucionario.

#### IV. México en Ginebra: las primeras impresiones

La primera parte de este capítulo pone atención en las previsiones de la diplomacia mexicana de cara a su incorporación a la Sociedad de Naciones y en su reacción ante el conflicto suscitado por la invasión japonesa de Manchuria pocos días después del ingreso de México en esta organización. El último apartado está dedicado al inesperado anuncio que hizo su gobierno previendo su retiro de la Sociedad ante los primeros efectos de la crisis económica mundial, una decisión en la que sin duda incidió también la desafortunada intervención societaria en el conflicto entre China y Japón.

##### *Preparativos para la llegada de México a Ginebra*

Previo el ingreso de México en la Sociedad de Naciones, su observador en Ginebra, Salvador Martínez de Alva, formuló un minucioso informe sobre los convenientes e inconvenientes que se desprenderían de la membresía mexicana en esta organización. Aunque en éste informe “se trata de saber si México debe o no debe entrar a la Sociedad de Naciones”, aspecto que en los hechos ha quedado saldado en el capítulo anterior, muchas de las previsiones expuestas por Martínez de Alva nos permitirán adentrarnos en la problemática societaria en la que México tomaría parte a partir de septiembre de 1931. Tales pronósticos no sólo configuran una especie de operación “costo-beneficio” que las autoridades mexicanas resolvieron de manera positiva, sino que revelan también la condición y aspiraciones del país como actor nacional en el escenario multilateral de entreguerras. El planteamiento general de los argumentos en contra que presentaba el observador de México en Ginebra es bastante completo, pero no menos interesante que la exposición de argumentos favorables que irán presentándose más adelante:

[...] ¿Debemos aceptar la invitación que recibamos? Los que opinan en contra dicen que no, porque (1) La Liga es una organización aristocrática; (2) México no necesita ser miembro de la Liga para aprovecharse de sus trabajos; (3) Cuesta mucho dinero ser miembro de la Liga; (4) La Liga es una institución útil únicamente para los países europeos; (5) En la Liga las grandes potencias hacen lo que quieren, en perjuicio de las

pequeñas; (6) México sería en la Liga simplemente comparsa de las Grandes Potencias; (7) El voto de México es insuficiente para cambiar el curso de la política mundial; (8) La Liga no puede evitar una gran conflagración; (9) La Liga es un fracaso; (10) La Liga se encuentra en estado de disolución; (11) México contrae por el hecho de entrar, compromisos que ni necesita contraer y acaso ni pueda soportar; (12) La Liga puede estar en contraposición con el Panamericanismo; (13) Al entrar a la Liga México reconocería la doctrina Monroe, y (14) Los Estados Unidos podrían considerar la entrada de México a la Liga como un acto de desafío, o poco amistoso, o simplemente desconsiderado.<sup>318</sup>

En el minucioso informe de Martínez de Alva se rechazan o contrapesan cada uno de estos supuestos negativos de una forma por demás ilustrativa, ya no sólo de las posibilidades de México como miembro de la Sociedad de Naciones, sino también de la viabilidad de la propia organización internacional. Sobre el perfil aristocrático de la Sociedad, punto con el que Martínez de Alva inicia su análisis, resultaba un señalamiento “en voga en Estados Unidos” que se repite sin pensar en América Latina y cuyo objeto es, “naturalmente, sostener el panamericanismo”. Tal idea, como enseguida se advierte, está inspirada en la composición del Consejo de la Sociedad de Naciones, y pone su atención en los puestos permanentes ocupados Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia y Japón, sin considerar los ocho sitios no permanentes entonces existentes, tres de los cuales, como hemos visto, eran reservados a los miembros latinoamericanos. Haciendo a un lado todo idealismo, el análisis va más allá:

Es indiscutible que el Pacto de la Liga, aun cuando posteriormente Alemania tomó el puesto que los Estados Unidos no quisieron ocupar, es un pacto de vencedores, un pacto de facción, y es muy explicable que las diferencias no puedan menos que chocar a las Naciones del Nuevo Mundo, donde siempre estamos hablando de democracia pura. También es cierto que el Pacto sería más simétrico, si no mejor, si algún día se lograra introducir la reforma de que todos los puestos en el Consejo son iguales y todos de

---

<sup>318</sup> Salvador Martínez de Alva a Secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 6.VIII.1931, AHGE-SRE, III-725-10 (II). Muchos de estos argumentos contrarios a la participación de México en la Sociedad de Naciones pueden encontrarse en el folleto *Ante la carroña de Ginebra* del DR. ATL (México, Polis, 1938), obra recopilatoria de diversos artículos publicados en *Excélsior* por este célebre pintor y polemista mexicano entre 1935 y 1938.

elección popular. Pero ¿cambiaría por ese sólo hecho el funcionamiento efectivo, práctico, del Consejo en particular y de la Liga en general?<sup>319</sup>

No, es la respuesta de Martínez de Alva y, siguiendo de acuerdo con él, habría sido ingenuo hacerse ilusiones al respecto por dos sencillas razones: a diferencia de la Asamblea, en el principal órgano político de la Sociedad de Naciones se privilegiaba la “eficacia” y no la simetría; y la segunda, no hacía ninguna diferencia para una gran potencia ocupar un puesto permanente en el Consejo “ni da, ni aumenta la fuerza, ni le quita poder”.<sup>320</sup>

Sin ser miembro de la Sociedad de Naciones, México había participado ya en numerosas actividades relacionadas con ella y sus diversos organismos a partir de 1927, con motivo de la primera Conferencia Económica Mundial.<sup>321</sup> Con ello tomaba forma la idea de que México podría seguir beneficiándose de Ginebra sin asumir una relación formal con ella. Este segundo argumento en contra del ingreso a la Sociedad, siguiendo a Martínez de Alva, resultaba sumamente conformista, si se considera que México

[...] no ha sido factor determinante ni de los trabajos de la Liga, ni de la política de la Liga y, lo que es peor, se ha visto y se verá obligado, andando el tiempo, si no se hace miembro de la Liga, a reconocer como principios generales o especiales de Derecho Internacional, los que otras potencias, acaso más pequeñas, acaso menos interesadas, han admitido simplemente por no contradecir a las grandes.<sup>322</sup>

También era cierto que a largo plazo la presencia informal de México, “sin pagar su boleto”, terminaría por colocarlo en un lugar de inferioridad en comparación con otros

<sup>319</sup> Salvador Martínez de Alva a Secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 6.VIII.1931, AHGE-SRE, III-725-10 (II).

<sup>320</sup> *Ibid.*

<sup>321</sup> Antes de incorporarse a las organizaciones de Ginebra, México había participado en diversas actividades organizadas, principalmente, por los organismos técnicos de la Sociedad de Naciones: la Conferencia Económica internacional (1927); la I Conferencia sobre el trato a los extranjeros (1929); la Conferencia preliminar en vista de una acción económica concertada (1930); la II Conferencia internacional para la unificación del derecho en materia de letras de cambio, pagarés y cheques (1931); la primera y segunda sesiones de la Conferencia en vista de una acción económica concertada (1930 y 1931, respectivamente); y a la Conferencia para limitar la manufactura del opio (1931). Mr. Jacklin a Servicio de Relaciones con América Latina, Ginebra, 10.VIII.1931, ASDN/BAL/S 503, “Mexique”.

<sup>322</sup> Salvador Martínez de Alva a Secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 6.VIII.1931, AHGE-SRE, III-725-10 (II).

países no miembros que, como Estados Unidos o Egipto, hacían contribuciones voluntarias para costear aquellas actividades internacionales en las que participaban. A decir de Martínez de Alva, pronto llegaría el momento en que el gobierno mexicano tendría que pagar su boleto y tomar parte en los gastos de futuras conferencias, lo mismo que mantener una oficina en Ginebra para estar “bien informado de lo que pasa en el mundo”. Esta cuestión conduce al supuesto de que “cuesta mucho dinero ser miembro de la Liga”.<sup>323</sup>

De acuerdo con las consultas realizadas por Martínez de Alva en los meses previos al ingreso, se estimaba que la contribución mexicana no superaría la de Argentina, que era de 830.000 francos suizos, una quinta parte de lo que anualmente aportaba su principal contribuyente: Gran Bretaña. Aunque este cálculo rebasó casi por el doble la anualidad finalmente asignada, la descripción de su empleo, traducido en derechos para los contribuyentes, es también bastante ilustrativa:

Con sus ochocientos mil francos México pagará, en primer lugar los gastos de todas las conferencias a que asista, y el costo de todas las publicaciones que hasta este instante ha venido recibiendo gratuitamente. [...] Con los mismos [...] se pagarán, en seguida, los funcionarios mexicanos que se nombren en la Secretaría General, en la Oficina del Trabajo y, llegado el caso, en la Corte de La Haya, [y] podrá considerar el gasto como de propaganda y de defensa, porque esos funcionarios en la Liga, en la Oficina del Trabajo y en la Corte no sólo darán crédito a México [...] sino que [...] defenderán constantemente los intereses y los ideales mexicanos. Con esos ochocientos mil francos se pagarán, además [...] viajes de estudio sobre cuestiones de higiene. También se pagarán becas de estudiantes y, finalmente, se harán estudios especiales que México pida y el Consejo y la Asamblea aprueben. [...]<sup>324</sup>

La evaluación del punto “La Liga es una institución útil únicamente para los países europeos” es trascendental, puesto que es indiscutible que esta organización ponía especial atención en los asuntos de este continente donde la consolidación de la paz era un proceso inacabado. No obstante, como lo hacía observar Martínez de Alva, los miembros europeos eran “los más hábiles para pedir y para tomar lo que nadie defiende”, básicamente atención política y económica para la reconstrucción financiera

---

<sup>323</sup> *Ibid.*

<sup>324</sup> *Ibid.*

o para costear trabajos en beneficio de su población. El gobierno mexicano, concluía este diplomático, podía obtener beneficios en proporción a su habilidad para gestionarlos.<sup>325</sup>

La idea de que en la Sociedad las grandes potencias hacían lo que les apetecía aun en perjuicio de las más pequeñas hace considerar el peso que tendría el voto mexicano:

[...] es absolutamente falso que un solo voto sea del todo ineficaz. Desde luego, en los casos en que se requiere unanimidad, el voto de México valdría tanto como el de la Gran Bretaña y, bien analizadas las cosas, *tanto como los de todas las potencias juntas*. En consecuencia, la teoría de que México sería el accionista con el uno por ciento de las acciones de una empresa es claramente falsa.<sup>326</sup>

La opinión de Martínez de Alva en relación a las ideas de la incapacidad societaria para asegurar la paz se apoya en dos argumentos: por un lado, el quehacer permanente para zanjar diferendos internacionales facilitando el contacto y entendimiento directos, lo mismo que mecanismos como el arbitraje; por el otro, la falta de elementos para probar el fracaso de la organización o una negación de sus propósitos originales: “La Liga es una gran fuerza moral, que está haciendo lo que los Estadistas que la idearon querían que hiciera, y eso no es fracasar.”<sup>327</sup>

No obstante, esta percepción idealista en el trabajo preparatorio de Martínez de Alva se pierde por completo cuando habla del compromiso de los miembros de la Sociedad con el sistema de seguridad colectiva:

[...] a cambio de una promesa bastante hueca de nuestra parte, obtenemos un ofrecimiento colectivo que, aunque puede abortar, está, sin embargo, preñado de grandes posibilidades. [...] Sobre la posibilidad de un ataque a México quizá se imponen algunas observaciones: creo que la posibilidad de una guerra con Guatemala no debe alterar nuestro sistema nervioso, y fuera de ella, los únicos agresores posibles serían o los Estados Unidos, o alguno del “big five”. [...] tendríamos el derecho de protestar públicamente en el Consejo y en la Asamblea y es sumamente dudoso que el mundo se

---

<sup>325</sup> *Ibid.*

<sup>326</sup> *Ibid.*

<sup>327</sup> *Ibid.*

prestara a aprobar un atentado vulgar; pero aun cuando lo aprobara, la situación de México sería menos mala como socio de la Liga que como Estado no miembro.<sup>328</sup>

Tocaba el turno a uno de los inconvenientes que más se había señalado, derivado de la compatibilidad de la doctrina Monroe con el Pacto en virtud de su artículo 21. En su análisis, Martínez de Alva lo consideraba un aspecto prácticamente irrelevante:

[La Sociedad de Naciones] dice que ella se atiene a los hechos consumados. Que ella ni da, ni quita valor a tal doctrina o acuerdo. Que será válida entre los que la quieran aceptar o la hayan aceptado, e inexistente entre los otros (véase la respuesta de la Liga a la comunicación de Costa Rica, pidiendo la interpretación de la doctrina). [...] México la ha rechazado oficialmente algunas veces. La Liga la acepta hoy sí y mañana no. ¿Tiene alguna importancia? Ninguna [...] De todas maneras, [la entrada de México en la Sociedad] es una brillante oportunidad para denunciarla ante el mundo.<sup>329</sup>

Finalmente, Martínez de Alva hacia algunas consideraciones respecto al posible disgusto de Estados Unidos ante el ingreso de México en la Sociedad de Naciones:

Lo más fácil sería decir, de acuerdo con nuestro temperamento, que nos importa poco; pero eso no es cierto: ¡nos importa, y mucho! [...] México no debe dar un paso sin precaverse del efecto que tendrá en Washington; pero de eso a permanecer eternamente inmóviles por temor, hay una distancia enorme. [...] lo que [México] necesita medir es la intensidad posible de ese disgusto. [...] Después de la parte que ellos tuvieron para que se nos excluyera, porque éramos demasiado malos para la Liga [quizá este] sea el [argumeno] más poderoso para que México entre a la Liga, porque, después de todo, nuestra ausencia de Ginebra, ¿a quién aprovecha?<sup>330</sup>

A través de la prensa extranjera, Pascual Ortiz Rubio defendió la decisión de su gobierno de formalizar con la Sociedad de Naciones. El *Mexican Daily News* publicó un artículo suyo titulado “The entry of Mexico into the League of Nations”. Ortiz Rubio admitía haber abrigado ciertos prejuicios hacia esta organización, a la que años antes

---

<sup>328</sup> *Ibid.* Las cursivas son mías.

<sup>329</sup> *Ibid.*

<sup>330</sup> *Ibid.*

había visto como una “empresa oportunista” hecha a la medida de los vencedores de la Gran Guerra:

[...] When I went to Brasil as Ambasador of my country, the existence of a universal ideal was firmly fixed in my mind, so that I could already appreciate how much good can be done in the world by means of sincerity in international pacts and how much damage through ambition, vanity and egoism, when these are allowed to play a part in relations between States. Since then I begun to think with increasing interest of an international policy for Mexico, not one on the offensive but limited to the moral obligation of being on the defensive; not belittled by our own exclusive opinions, but enhanced by a liberal spirit always upon to the necessity of putting our own personal necessities on the same level, but remembering at the same time the necessities of others, not enclosing ourselves within our own boundaries, but aware that beyond those frontiers there are people who also aspire to the common good and to spiritual and material peace. This momentous step which we have taken, entering Geneva through an honourable door [...] makes me foresee a splendid future for Mexico in his foreign policy. [...] We are going to Geneva in order to play our part, great or small, but serious, in the improvement of the World, not by quarrelsome means but with a firm and serene conviction. [...] We are not taking the old Mexico to the League of Nations, weighed down by onerous capitalistic burdens and by unworthy concessions, the complete picture of a “bourgeoisie” with no ideals; but a new productive Mexico, of workers with citizen rights and a balanced social status which is becoming more marked every day.<sup>331</sup>

### *La creación de vínculos*

Una vez que México aceptó hacerse miembro de la Sociedad de Naciones, su secretariado permanente empezó a trabajar con las autoridades mexicanas, instándolas a enviar una delegación a la Asamblea y a la Conferencia del Desarme de febrero de 1932 y a prepararse para entrar al Consejo.<sup>332</sup> La Secretaría General también trabajó internamente para que el gobierno mexicano fuera puesto al día en materia de

---

<sup>331</sup> ORTIZ RUBIO, Pascual, “The entry of México into the League of Nations”, *Mexican Daily News*, ASDN/BAL/S 503, “Mexique”.

<sup>332</sup> Documentación diversa en AHGE-SRE, III-725-10 (II).

Convenciones, a fin de presentarle para su suscripción aquellas que seguían abiertas.<sup>333</sup>

Si bien la delegación permanente de México fue constituida por figuras reconocidas de la política del país,<sup>334</sup> sólo Emilio Portes Gil pudo trasladarse a Ginebra antes de que concluyeran los trabajos de la Asamblea. El retraso de la delegación mexicana impidió que el país fuera presentado ese mismo año como candidato al Consejo. Debió esperar hasta finales de 1932 para poder ser electo miembro de este organismo. No obstante, al llegar a su fin la Asamblea de 1931, la Secretaría General de la organización solicitó al gobierno mexicano el nombramiento de un experto en impuestos para ser designado miembro correspondiente del Comité Fiscal y al que se encargaría el estudio de asuntos relacionados con la doble imposición a empresas cuyas operaciones comprendieran varios países.<sup>335</sup> La Secretaría de Hacienda designó a Manuel Gómez Morín, a cuyas órdenes fue puesta “una organización para mantener relaciones activas con la Sociedad de Naciones” en lo relativo a asuntos económicos y fiscales del país.<sup>336</sup> “Puede decirse que Gómez Morín —escribe Paoli Bolio— fue el principal legislador real, sin serlo formalmente, en materia de política financiera, crediticia y monetaria de México en las décadas de los veinte y los treinta”.<sup>337</sup> En enero de 1932, la Secretaría General hizo su primer encargo a este miembro destacado de la generación de 1915, conocida también como de los “Siete Sabios”,<sup>338</sup> relativo al sistema fiscal y al de repartición de rentas en México.<sup>339</sup> Este sería uno de los mandatos más longevos a favor de un mexicano, pues el mandato de Gómez Morín fue renovado por

---

<sup>333</sup> Servicio de Relaciones con América Latina a Secretario General, Ginebra, 5.X.1931, ASDN/BAL/S 503, “Mexique”.

<sup>334</sup> La delegación permanente fue integrada originalmente por Genaro Estrada, Emilio Portes Gil y Fernando González Roa; como delegados suplentes, Eduardo Suárez, Manuel Gómez Morín y Alfonso Reyes; Salvador Martínez de Alva fue nombrado secretario general de la delegación y director de la oficina de México en Ginebra; y como su interino, Alfredo Martínez Baca. Relaciones a Observamex, telegrama, México, 14.IX.1931, AHGE-SRE, III-725-10 (II).

<sup>335</sup> Secretario General Adjunto a Delegado Permanente de México en Ginebra, Ginebra, 28.IX.1931, AHGE-SRE, III-1860-5.

<sup>336</sup> Secretario de Hacienda y Crédito Público a Secretario de Relaciones Exteriores, México, 30.XI.1931, AHGE-SRE, III-1860-5. El 31 de diciembre de 1931 se comunicó a Joseph Avenol, Secretario General adjunto, el nombramiento de Manuel Gómez Morín como miembro correspondiente en México del Comité Fiscal de la Sociedad de Naciones. Salvador Martínez de Alva a Joseph Avenol, Ginebra, 31.XII.1931, ASDN/BAL/S 506, dossier 5.

<sup>337</sup> PAOLI BOLIO, Francisco José, *Conciencia y poder en México: siglos XIX y XX*, México, Porrúa, 2002, p. 112.

<sup>338</sup> Puede verse al respecto KRAUZE, Enrique, *Caudillos culturales en la Revolución mexicana*, México, Siglo XXI, 1996.

<sup>339</sup> Cristóbal Rodríguez a Manuel Gómez Morín, Ginebra, 6.I.1932, ASDN/BAL/S 506, dossier 5.

un último periodo de tres años en 1937.<sup>340</sup> Asimismo, el Consejo, del cual ya formaba parte México, designó a Salvador Martínez de Alva miembro de la Comisión de Distribución de Gastos de la Sociedad, responsabilidad que también mantendría el país por muchos años.<sup>341</sup>

Finalmente, la Secretaría General estudió la posibilidad de nombrar en México un correspondiente al servicio de la organización, así como apoyar la fundación de una asociación pro Sociedad de Naciones, proyectos que se habían planteado desde la llegada del primer observador mexicano a Ginebra.<sup>342</sup>

La política seguida por la Secretaría General para establecer correspondientes en América Latina consideraba potenciales candidatos a aquellos países que no contaran con ningún nacional adscrito como funcionario internacional de la Sociedad de Naciones. Si bien ningún mexicano había sido incorporado hasta ese momento, a principios de 1932, Cristóbal Rodríguez, funcionario responsable del contacto permanente con los gobiernos latinoamericanos, desaconsejó al Secretario General ofrecer tan poco al nuevo miembro de la organización:

Now I can assure you, from a most reliable source, that taking into account the seriousness which México purposed to display as a member of the League [...] the Mexican Government would much more appreciate a fair representation of their nationals at the Secretariat than the appointment of a Correspondent. Consequently, should circumstances not allow you to grant Mexico such a representation, in view of the goodwill you have always displayed with regard to Latin America, and taking into account the fact that Mexico would perhaps resent being placed in a situation of inferiority as compared with other countries, it would be better, it seems to me, to wait and not to appoint a correspondent for the time being.<sup>343</sup>

---

<sup>340</sup> Manuel Gómez Morín a Secretario de Relaciones Exteriores, México, 22.III.1937, AHGE-SRE, III-1860-5.

<sup>341</sup> Arturo Pani a Secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 27.XI.1932, AHGE-SRE, III-1861-1 (I). Para estudiar cuestiones como presupuesto, contribuciones y adeudos, véase la siguiente serie de expedientes en AHGE-SRE: III-1861-1 al III-1862-1.

<sup>342</sup> Julián Nogueira a Pierre Comert, Ginebra, 1.II.1932, ASDN/BAL/S 505, dossier 1. Sobre la red de correspondientes latinoamericanos al servicio de la Sociedad de Naciones *vid. WEHRLI, Y., op. cit.*, pp. 130-138.

<sup>343</sup> Servicio de Relaciones con las Repúblicas Latinoamericanas al Secretario General, Ginebra, 16.I.1932, ASDN/BAL/S 505, dossier 1.

A finales de ese mismo mes, Rodríguez propuso que se ofreciera a este miembro un puesto vacante en la Comisión de Gobierno del Sarre.<sup>344</sup> Sin embargo, al hacerse el estudio de la propuesta, el problema religioso en el país se presentó como un aspecto desfavorable, ya que la población de esta cuenca minera era mayoritariamente católica.<sup>345</sup> Otra iniciativa con el propósito de agradar a México que tampoco pudo concretarse fue una visita oficial de cortesía a Genaro Estrada cuando se tuvo noticia de su adscripción a la embajada de Madrid.<sup>346</sup> El Secretario General decidió rechazar esta propuesta de la oficina de América Latina por el temor de crear un precedente en la relación de la Sociedad con los miembros latinoamericanos.<sup>347</sup> Un nuevo espacio fue encontrado por Cristóbal Rodríguez a finales de abril de 1932 en el Comité especial para la asistencia a extranjeros, cuyas actividades seguiría su representante permanente en Ginebra.<sup>348</sup>

Finalmente, durante la XIII Asamblea ordinaria de 1932, México fue electo miembro del Consejo de la Sociedad de Naciones por un periodo de tres años, hecho que representa el cumplimiento de todas las promesas hechas al país por la Secretaría General y los miembros latinoamericanos en la etapa que precede a su ingreso.<sup>349</sup>

#### *Adaptación societaria de la diplomacia mexicana*

Por su parte, la cancillería mexicana se había preparado debidamente para coordinar mejor sus actividades en Ginebra. En agosto de 1931 creó la “Sección de la Sociedad de Naciones” en respuesta al “acrecentamiento de las labores de esta Secretaría en lo que atañe al desarrollo y aplicación de los temas propuestos por aquella organización

---

<sup>344</sup> Cristóbal Rodríguez al Secretario General, Ginebra, 27.I.1932, ASDN/BAL/S 505, dossier 1.

<sup>345</sup> Minute Sheet, 28.I.1932, ASDN/BAL/S dossier 1.

<sup>346</sup> En enero de 1932, Estrada, en compañía de otros secretarios afectos al gobierno de Ortiz Rubio, firmó su renuncia como Secretario de Relaciones Exteriores, con la intención de que el ex presidente Calles se integrara al gabinete, lo fortaleciera, y tuvieran lugar los acomodos necesarios para que el partido revolucionario volviera a respaldar a Ortiz Rubio. Estrada fue sucedido en la cancillería por Manuel C. Téllez, uno de los contrapesos del callismo, que dejaba la Secretaría de Gobernación para asumir este nuevo puesto. MEYER, L., *Historia...*, *op. cit.*, pp. 152-153, 165.

<sup>347</sup> Servicio de Relaciones con las Repúblicas Americanas a Julián Nogueira, Ginebra, 1.III.1932, ASDN/BAL/S 506, dossier 7.

<sup>348</sup> Cristóbal Rodríguez a Andrée Colin, Ginebra, 27.IV.1932, ASDN/BAL/S 506, dossier 12.

<sup>349</sup> SOCIETE DES NATIONS, *Journal Officiel*, Supplément Spécial N° 104 “Actes de la treizième session ordinaire de l’Assemblée. Séances plénières. Compte rendu des débats”, Ginebra, 1932, pp. 55-56.

internacional”.<sup>350</sup> Las labores previstas para esta sección especial abarcaban todo lo relacionado con los organismos ginebrinos. La primera de sus tres principales actividades, clasificada como “Estudios Preparatorios”, consistía en recibir, traducir y registrar toda la documentación proporcionada por las fuentes informativas de la cancillería correspondiente a: Sociedad de Naciones, Oficina Internacional del Trabajo, Corte Permanente de Justicia Internacional, Instituto Internacional de Cooperación Intelectual, Instituto Internacional de Cinematografía Educativa, Oficina de México en Ginebra y Delegaciones. “Estudios preparatorios” comprendía igualmente la organización de aquella documentación relacionada con las Conferencias, Convenciones, recomendaciones, acuerdos, consultas y cuestionarios internacionales.<sup>351</sup>

En segundo lugar estaban las “labores de trámite” de acuerdos y resoluciones de las Secretarías de Estado en relación, igualmente, con las Conferencias, Convenciones, recomendaciones, etc. Y finalmente se contemplaba la pormenorizada labor de “registros” para las convenciones (verificadas, asistidas, firmadas, adheridas, ratificadas o registradas), el personal (delegados y personal de la oficina de México en Ginebra) y uno bibliográfico (publicaciones de la Sociedad enviadas al país y publicaciones mexicanas enviadas a Ginebra).<sup>352</sup>

La cancillería mexicana contaría así con una oficina de atención particular que se proponía seguir “la historia de la vida política y cultural de nuestra nación relacionada con las disposiciones de aquella institución internacional”.<sup>353</sup> Un vistazo a sus primeros reportes permiten hacerse una idea de la actitud optimista del nuevo miembro hacia las organizaciones de Ginebra. En ellos se registran los nombres de los primeros representantes de México en las actividades multilaterales llevadas a cabo hasta 1932: Leopoldo Blázquez,<sup>354</sup> Francisco Castillo Nájera,<sup>355</sup> Genaro Estrada, Víctor Fernández

---

<sup>350</sup> “Sección de la Sociedad de Naciones”, AHGE-SRE, III-531-1 (I).

<sup>351</sup> *Ibid.*

<sup>352</sup> *Ibid.*

<sup>353</sup> “Sección de Sociedad de Naciones: Acuerdos de la Sociedad de Naciones y resoluciones de México”, AHGE-SRE, III-531-1 (II).

<sup>354</sup> Delegado a la Conferencia Internacional del Trabajo (abril de 1932).

<sup>355</sup> Delegado a la Conferencia del Desarme (febrero de 1932) y a la Conferencia Internacional del Trabajo (abril de 1932).

Manero,<sup>356</sup> Manuel Gómez Morín,<sup>357</sup> Fernando González Roa,<sup>358</sup> Coronel Othón León,<sup>359</sup> Salvador Martínez de Alva, Alfredo Martínez Baca,<sup>360</sup> Mayor Pedro Mercado,<sup>361</sup> Romeo Ortega,<sup>362</sup> Arturo Pani,<sup>363</sup> Emilio Portes Gil<sup>364</sup> y Alfonso Reyes.<sup>365</sup> Casi todos ellos considerados “personal aprovechable” por la Sección de Sociedad de Naciones.<sup>366</sup>

### *La cuota de México*

Considerando variables como población, deuda pública, balanza económica y comercial, etc., la Sección de Contabilidad de la Sociedad de Naciones estimó que la cuota anual que correspondería a México sumaría catorce unidades, equivalentes a 86,677.36 dólares, si bien su pago se hacía en francos oro.<sup>367</sup> Esta cantidad podía pagarse por adelantado, dividida en trimestres o como una anualidad vencida.<sup>368</sup> El monto de las contribuciones sólo variaba en razón de los diversos ejercicios presupuestales anualmente votados por la Asamblea. El país se distinguiría por hacer sus pagos completos y a tiempo, por lo menos hasta que tuvo lugar la Segunda Guerra Mundial, pues cuando ésta concluyó, el gobierno mexicano debió saldar sus adeudos al hacerse la transferencia de activos y pasivos a la ONU.<sup>369</sup> Naturalmente se agregarían a éstos

---

<sup>356</sup> Delegado al Sexto Congreso de accidentes y enfermedades del trabajo (agosto de 1931).

<sup>357</sup> Delegado a la Sociedad de Naciones (septiembre de 1931) y Perito Fiscal de la misma (marzo de 1932).

<sup>358</sup> Delegado a la Sociedad de Naciones (septiembre de 1931).

<sup>359</sup> Delegado a la Conferencia del Desarme (febrero de 1932).

<sup>360</sup> Secretario interino de la delegación de México a la Sociedad de Naciones (septiembre de 1931).

<sup>361</sup> Delegado a la Conferencia del desarme (febrero de 1932).

<sup>362</sup> Delegado a la Conferencia Internacional del Trabajo (abril de 1932) y a la Asamblea de la Sociedad de Naciones (marzo de 1932).

<sup>363</sup> Delegado a la Conferencia Aduanera Internacional (marzo de 1932).

<sup>364</sup> Delegado a la Sociedad de Naciones (septiembre de 1931).

<sup>365</sup> Delegado a la Sociedad de Naciones (septiembre de 1931).

<sup>366</sup> “Sección de la Sociedad de Naciones”, AHGE-SRE, III-531-1 (I).

<sup>367</sup> Ilustra el estudio minucioso y continuo de los principales índices de la economía mexicana por parte de los órganos especializados de la Sociedad de Naciones: SOCIÉTÉ DES NATIONS-Service d’Etudes Economiques, *Finances publiques, 1928-1937: Mexique*, V.XLVII, Ginebra, 1938, en AHGE-SRE, III-1861-1 (II).

<sup>368</sup> Salvador Martínez de Alva a Secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 14.VIII.1931, AHGE-SRE, III-725-10 (II).

<sup>369</sup> Así, en 1932 pagó, por las catorce unidades asignadas, 471.567,65 francos oro, 462.289,97 en 1933, 426.050,60 en 1934 y 393.830,30 en 1935, cuando su contribución se ajustó a 13 unidades solamente. SOCIETE DES NATIONS, “Situation financière au 31 décembre 1932: Mémorandum du Secrétaire General”, Ginebra, 5.I.1933, ASDN, Communiqué au Conseil, C.15.1933.X, p. 7; SOCIETE DES NATIONS, “Situation financière au 30 novembre 1933: Mémorandum du Secrétaire General”, Ginebra, 5.XII.1933, ASDN, Communiqué au Conseil, C.663.1933.X, p. 7; SOCIETE DES NATIONS, “Contributions arriérées: rapport de la Quatrième Commission à l’Assemblée”, Ginebra,

los gastos de representación y otros adicionales que no podrían considerarse un despilfarro si México llegaba a ser electo presidente de la Asamblea, de la Conferencia del Trabajo, así como integrante y presidente del Consejo. “En esos casos —apuntó también el observador mexicano— la tradición de doce años requiere que se den ciertas comidas de aparato, ciertas cenas y ciertas recepciones rumbosas que, desde luego, tendrán que salir de alguna cuenta especial”.<sup>370</sup>

### *México ante el conflicto sino-japonés*

Como ya ha sido advertido en la primera parte de este trabajo, el conflicto de Manchuria introdujo a la Sociedad de Naciones a la etapa más complicada de su historia y, visto en perspectiva, en 1931, el *annus terribilis* según la expresión de Arnold Toynbee, inicia el declive del periodo de entreguerras.<sup>371</sup> El inicio de hostilidades en Mukden, el 18 de septiembre de 1931, plantea el primero de una serie de conflictos y problemáticas intercalados que no harían sino exponer las debilidades de la organización ginebrina y, por consiguiente, de los miembros que la integraban. En menos de diez años las principales barreras del Pacto, el desarme, el arbitraje, la discusión abierta, el periodo de demora para tomar las armas, así como la perspectiva de sanciones, serían vencidas o burladas. En particular, el conflicto sino-japonés no sólo supuso una violación al Pacto ginebrino, rompió también con el Tratado de las nueve potencias de 1922, que comprometía a Japón a respetar la integridad de China y el principio de “puerta abierta” en ella, y con las disposiciones del Pacto Briand-Kellogg. Manchuria cambiaría igualmente los tiempos de Ginebra, pues en adelante las reuniones

---

26.IX.1934, ASDN, A.49.1934.X, p. 4; SOCIETE DES NATIONS, “Contributions pour 1935”, Ginebra, 5.XI.1934, ASDN, C.L.194.1934.X, Anexo. Sobre el pago de cuotas atrasadas acumuladas por México durante el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, véase NAVA CONTRERAS, Nadia, “México y la cooperación multilateral en la transición del sistema internacional: de la crisis de la SDN a la creación de la ONU”, Tesis de Maestría, Morelia, IIH-UMSNH, 2008, pp. 230-232.

<sup>370</sup> Salvador Martínez de Alva a Secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 14.VIII.1931, AHGE-SRE, III-725-10 (II).

<sup>371</sup> TOYNBEE, Arnold J., *Survey of International Affairs, 1931*, Londres, Oxford University Press, 1932. Véase también SMITH, Sara Rector, *The Manchurian Crisis, 1931-1932: A tragedy in International Relations*, Nueva York, Columbia University Press, 1948, pp. 3-5; MARKS, Sally, *The Illusion of Peace: International Relations in Europe, 1918-1933*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 1976, pp. 114-115.

extraordinarias de sus principales organismos, el Consejo y la Asamblea, serían una constante.

Como ya hemos advertido, en la zona sur de Manchuria, una región semi independiente ubicada al noreste de China, Japón tenía desde principios de siglo importantes inversiones e intereses, como lo eran el sistema de ferrocarril sudmanchuriano y las organizaciones administrativas e industriales vinculadas al mismo. No obstante, el creciente ascendiente de China como poder central, que era el resultado del proceso de unificación facilitado por la migración de nacionales a esa nueva zona de desarrollo, vendría a plantear la esencia de la diferencia en torno a Manchuria:

[...] la determinación china de mantener su soberanía sobre sus provincias del Nordeste y traerlas a una situación de total unidad con el resto del país; la determinación del Japón, indefinida, pero inamovible, de controlar sus recursos económicos y su desarrollo político, ya fuera por influencia indirecta, ya, si llegaba el caso, por anexión directa.<sup>372</sup>

Los efectos de la crisis económica y el robustecimiento del nacionalismo dirigido por los militares y la clase más conservadora del Japón no harían sino precipitar las cosas.<sup>373</sup> A espaldas del gobierno civil y aun del Estado Mayor japonés, las tropas apostadas en la zona del ferrocarril en Manchuria, pretextando acciones de sabotaje, darían el primer paso hacia la expansión exterior de Japón con la ocupación de su capital —Mukden— a partir de la noche del 18 de septiembre.<sup>374</sup> Este último día, en el que el Consejo abre un nuevo periodo de sesiones, llegan a Ginebra las primeras noticias de lo ocurrido. Si bien la intervención del Consejo será inmediata, su proceder, como se verá más adelante, dejará mucho qué desear entre las medianas y pequeñas potencias integrantes de la Sociedad. La toma de posición de las partes involucradas también es inmediata y mantenida en lo general hasta mediados de 1933. Incapaz de resistir a su oponente militarmente, el gobierno nacionalista de Chiang Kai Shek ofrece

---

<sup>372</sup> WALTERS, F. P., *op. cit.*, pp. 458-459.

<sup>373</sup> NISH, Ian, *Japanese Foreign Policy in the Interwar Period*, Westport, Praeger, 2002, p. 76; véase también, MORTON, Scott W., y J. Kenneth OLENIK, *Japan: Its history and culture*, Nueva York, Mc Graw-Hill, 2005, pp. 168-177.

<sup>374</sup> Sobre los antecedentes de este conflicto y su aparición, *vid.* ANGUIANO ROCH, Eugenio, “De la dinastía Qing en el siglo XIX hasta el final de la República de China” en BOTTÓN BEJA, Flora (coord.), *Historia mínima de China*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 283-284.

muy poca resistencia y se pone en manos de la Sociedad de Naciones. Por su parte, el gobierno japonés, después de hacer un breve intento por frenar las operaciones militares en otras localidades de Manchuria, acepta los hechos y aunque no rechaza la intervención del Consejo, prácticamente busca demorar su actuación y dejarlo al margen al insistir en la vía de negociación directa. Bastaron un par de días para descartar la hipótesis de un simple acto de intimidación por parte de la potencia agresora y también para que su gobierno adoptara nuevas ambiciones en territorio chino. Al respecto escribiría el encargado de la oficina de México en Ginebra:

Los primeros movimientos del Japón en Manchuria fueron puramente experimentales. [...] Si, como el Japón deseaba y esperaba, sus maniobras pasaban inadvertidas, avanzaría; en caso contrario no faltarían disculpas o explicaciones qué dar, y allí no habría pasado nada. [...] En todo caso, Tokio haría valer o como argumento o como disculpa, las muertes de coreanos, el boicot anti-japonés y la celada en que alevosamente había sido muerto el Capitán Nakamura, que había resultado, entre otras cosas, ¡traficante de opio!<sup>375</sup>

Si bien la ocupación de Manchuria fue completada en tres meses, la institución ginebrina se mostraría renuente a actuar en un conflicto que era tolerado por Francia, Gran Bretaña, y, fuera de la Sociedad, por Estados Unidos, quienes veían en la reacción de Japón una labor de “policía” en defensa de sus intereses.<sup>376</sup> Sin entrar en más detalle por el momento, Neila Hernández refiere cómo a lo largo de los dos años que nos ocuparán a continuación, la buena fe de los “grandes” fue puesta en entredicho, al eludir la aplicación de sanciones para frenar a la potencia agresora.<sup>377</sup> En suma, la ocupación japonesa de Manchuria representó el primer gran desafío a la “moral fundamental y los conceptos políticos en los que se basaba el Pacto”.<sup>378</sup>

---

<sup>375</sup> Salvador Martínez de Alva a Secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 21.III.1932, AHGE-SRE, III-501-1 (II).

<sup>376</sup> Esta tolerancia concertada ha perfilado la idea de que Manchuria es el primer episodio de la política de apaciguamiento que caracteriza este periodo de entreguerras. Remito al lector a un trabajo serio de revisión sobre este conflicto: THORNE, Christopher, *The Limits of Foreign Policy: The West, the League of Nations and the Far Eastern Crisis of 1931-1933*, Londres, Hamish Hamilton, 1972; y a otro más que ofrece un análisis detallado de las ramificaciones políticas y diplomáticas del conflicto: NISH, Ian, *Japan's Struggle with Internationalism: Japan, China and the League of Nations, 1931-1933*, Londres, Kegan Paul International, 1993.

<sup>377</sup> NEILA HERNÁNDEZ, J. L., *op. cit.*, p. 62.

<sup>378</sup> WALTERS, F. P., *op. cit.*, p. 455.

El cuidado con que la cancillería mexicana siguió el conflicto sino-japonés, objeto de un cúmulo impresionante de documentación organizada en nueve expedientes,<sup>379</sup> no se refleja sin embargo en su memoria oficial. Así, la versión más extensa de lo ocurrido merece únicamente un par de hojas del “Libro Blanco” de la Secretaría de Relaciones Exteriores.<sup>380</sup> Si bien el desarrollo del conflicto y la postura del gobierno mexicano se presentan a grandes rasgos, esta pequeña versión haría imposible sospechar de las dificultades que éste tuvo para asumir una posición concreta y exponer sus puntos de vista en Ginebra, muestra de su impericia para actuar en el marco de la diplomacia multilateral. Este problema tiene su origen en la selección de sus representantes, un aspecto delicado en el que había insistido Martínez de Alva en los informes que precedieron al ingreso de México en la Sociedad. Aunque abrigaba la esperanza de ser nombrado delegado, el observador mexicano debió conformarse con la titularidad de la oficina permanente, sobre la que recaería prácticamente todo el trabajo. La jerarquía y el prestigio pesarían más que la experiencia en la elección de los primeros delegados mexicanos. Un nombramiento por prestigio se hizo en la persona de Emilio Portes Gil, si bien los círculos políticos de Ginebra daban por hecho que la delegación mexicana estaría encabezada por Martínez de Alva, decisión que impidió el acceso inmediato del país en el Consejo.

En el caso que nos ocupa ahora, el gobierno mexicano se hizo representar por alguien mucho mejor preparado que Portes Gil en asuntos de política internacional: Romeo Ortega, embajador de México en Suecia, a quien le tocaría, en tan sólo un par de días, ponerse al tanto de la cuestión manchú, discutirla con otros delegados y finalmente plantear la posición de México intentando seguir los lineamientos generales señalados por la cancillería, la cual, por los motivos que veremos a continuación, quedaría muy poco complacida por su actuación. Cabe advertir que Estrada, a partir de enero de 1932, ya no estaba a cargo de ésta,<sup>381</sup> y que este inesperado cambio pudo haber incidido negativamente, a modo de improvisación, en la diplomacia relativa a Ginebra. Martínez de Alva y más tarde Arturo Pani y Francisco Castillo Nájera, encabezarian las siguientes delegaciones mexicanas ante la Sociedad. Entonces no se

<sup>379</sup> AHGE-SRE, III-500-1 (I)-III-501-1 (IX).

<sup>380</sup> “Libro Blanco”, AHGE-SRE, III-2470-4.

<sup>381</sup> Véase la nota 346.

trataría únicamente de atender las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Asamblea, sino también del Consejo, al cual accedería finalmente México en septiembre de 1932.

Retomando el desarrollo del conflicto, China solicitó al Consejo —el 21 de septiembre— su intervención con base en lo dispuesto en el artículo 11 del Pacto,<sup>382</sup> a fin de que este organismo tomara las medidas pertinentes e impidiera que la situación empeorara. Evocar este artículo y no el 10, 12, 13, 15 o 16,<sup>383</sup> que implicaban un procedimiento judicial, arbitral o de estudio que podía conducir a sanciones colectivas, hizo sospechar un entendimiento previo con las grandes potencias, mucho más dispuestas a un procedimiento mesurado. Sin embargo, como lo hacía ver el jefe de la oficina de México en Ginebra, China hacía una petición bastante limitada o, si se quiere, más política que jurídica:

A primera vista, ese artículo podría ser suficiente para llegar al fin de la dificultad chino-japonesa puesto que el Pacto ordena lisa y llanamente al Consejo que “salvaguarde eficazmente la paz de las Naciones”. Pero ¿con qué medios cuenta el Consejo para llenar su importante cometido? En primer lugar, la invocación del artículo 11 excluye la aplicación del artículo 16, que es el único que comprende sanciones penales. En segundo, toda decisión del Consejo (art. 5) salvo en casos especialmente previstos, debe tomarse por unanimidad, es decir, *con la aprobación del Japón*.<sup>384</sup>

Así, la acción del Consejo se limitaba a esfuerzos de mediación y a la presentación de buenos oficios, dinámica a la que se buscó incluir a Estados Unidos —22 de septiembre—, país firmante del Tratado de las Nueve Potencias y artífice del pacto Briand-Kellogg. No obstante, Japón optó por una política dilatoria que ayudó a obstaculizar los procedimientos del Consejo, el cual debió conformarse en apuntar en

<sup>382</sup> *Artículo 11.* “Se declara expresamente que toda guerra o amenaza de guerra, afecte o no indirectamente a algunos miembros de la Sociedad, interesa a la Sociedad entera, la cual deberá tomar las medidas necesarias para garantizar eficazmente la paz de las naciones. En tales casos, el secretario general convocará inmediatamente al Consejo, a petición de cualquier miembro de la Sociedad. Se declara, además, que todo miembro de la Sociedad tiene el derecho, a título amistoso, de llamar la atención de la Asamblea o del Consejo acerca de cualquier circunstancia que por su naturaleza pueda afectar a las relaciones internacionales y amenace, por consiguiente, turbar la paz o la buena inteligencia entre las naciones de quienes la paz depende”.

<sup>383</sup> Véase el Pacto en el anexo 1 al capítulo I.

<sup>384</sup> El artículo 5 del Pacto señala: “Salvo expresa disposición contraria del presente Pacto, las decisiones de la Asamblea o del Consejo se tomarán por unanimidad de los miembros representados en la reunión”. Salvador Martínez de Alva a Secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 21.III.1932, AHGE-SRE, III-501-1 (II).

una resolución —30 de septiembre— que Tokio no tenía ambiciones territoriales en Manchuria.<sup>385</sup> Japón se negaría a evacuar e insistiría en negociar directamente con China, quien por su parte exigió el retiro de tropas, el *statu quo ante* y el pago de reparaciones. El Consejo volvería a reunirse el 13 de octubre incorporando a Estados Unidos en sus trabajos. En este marco, los firmantes del pacto de París dirigieron a Japón un recordatorio de sus compromisos bajo este mismo acuerdo y el Consejo pidió el retiro inmediato de sus tropas en su resolución de finales de octubre, tras lo cual se hizo circular la versión de que las tropas en Manchuria se habían sustraído de la obediencia de su gobierno para así dar fuerza a la propuesta de un acuerdo directo. China, en cambio, se declaró dispuesta a respetar todas sus obligaciones con Japón en Manchuria y a firmar un tratado de arbitraje.<sup>386</sup> Japón continuó su avance favorecido, ciertamente, por la poco contundente acción societaria con base en el artículo 11 del Pacto, visto como un medio para obtener arreglos amistosos.

En respuesta a los ataques de la población a sacerdotes japoneses en Shangai, Japón ordenó su invasión, distracción que le permitiría preparar la independencia de Manchuria. China solicitó entonces —10 de enero de 1932— la intervención societaria evocando los artículos 10 y 15, pues en el primero se apuntaba claramente la inviolabilidad del territorio nacional y en el segundo se describía un procedimiento más firme y preciso de intervención que era igualmente la antesala al artículo 16, el de las sanciones y las medidas militares colectivas. Para las potencias societarias, la invasión de Shangai suponía una amenaza grave a sus intereses y a los ciudadanos ingleses y franceses que vivían en la zona internacional de la ciudad, razón por la que ya no intentaron disuadir a China en su solicitud de medidas más contundentes con base en el Pacto.<sup>387</sup> El Consejo nombró una comisión de estudio —30 de enero— que reuniría la información necesaria para obrar de acuerdo con el artículo 15. Sin embargo, las hostilidades se intensificaron durante el mes de febrero, obligando a China a hacer un nuevo llamado —12 de febrero— de acuerdo con el párrafo 9 del mismo artículo, a fin de que la Asamblea se ocupara del asunto. Pese a la protesta de Japón, el Consejo

<sup>385</sup> *Ibid.* Véase también, KING, Wunsz, *China and the League of Nations. The sino-japanese controversy*, Nueva York, St. John's University Press, 1965, pp. 11-15.

<sup>386</sup> Salvador Martínez de Alva a Secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 21.III.1932, AHGE-SRE, III-501-1 (II).

<sup>387</sup> *Vid.* KING, W., *op. cit.*, pp. 30-39.

turnó el asunto a la Asamblea —19 de febrero—. Esta Asamblea extraordinaria para el estudio del conflicto sino-japonés fue convocada para los primeros días de marzo de 1932.

El gobierno mexicano acreditó a Romeo Ortega, embajador en Suecia, como su delegado,<sup>388</sup> quien recibió las instrucciones de la cancillería —ahora dirigida por Manuel C. Téllez— de manos del secretario de la delegación. Básicamente, se le pedía que criticara el proceder del Consejo en el conflicto y que sus declaraciones no se inclinaran por ninguna de las partes:

En el momento crea oportuno en nombre gobierno [...] y sin exhibir inclinación partidaria por ninguna de las partes [...] manifieste nuestro desacuerdo por procedimientos seguidos hasta el momento por consejo sociedad naciones en vista ni han contenido lucha armada ni solucionado conflicto mismo. Señale también que la causa principal que pudo decidir México para ingresar sociedad naciones fue su confianza en capacidad esta para normar desde un plano superior vida internacional en bien entendimiento y concordia estados. [...] Caso votación asamblea inclíñese favor china [...] caso contrario absténgase.<sup>389</sup>

Con su intervención el 5 de marzo de 1932, Ortega, que había sido promovido por el grupo latinoamericano para ocupar una de las vicepresidencias de la Asamblea,<sup>390</sup> lo cual daría mayor peso a sus declaraciones, definió la postura de México en términos que si bien eran coherentes con el principio de no intervención que la diplomacia mexicana comúnmente decía defender, no eran los que las autoridades mexicanas habían contemplado para el caso:

[...] Devant les événements douloureux qui ont motivé la réunion de cette Assemblée, le Mexique regrette que, malgré les louables efforts du Conseil, les hostilités se soient poursuivies pendant si longtemps. [...] Le respect de la souveraineté de l'Etat, l'inviolabilité de son territoire, la non-acceptation de tout ce qui signifie une intervention armée [...] sont des principes fondamentaux pour la vie de tous les peuples. Le Mexique demande à la Société des Nations qu'elle fasse respecter intégralement les dispositions du Pacte dans toute son ampleur, et [...] la non-acceptation d'atteintes à la souveraineté

<sup>388</sup> Téllez a Drummond, México, 26.II.1932, AHGE-SRE, III-500-1 (II).

<sup>389</sup> Relaciones a Martínez de Alva, México, 26.II.1932, AHGE-SRE, III-500-1 (II).

<sup>390</sup> Ortega a Relaciones, Ginebra, 3.II.1932, AHGE-SRE, III-500-1 (II).

et le refus de toute intervention envahissante. La Société des Nations, en agissent de la sorte, reconnaîtra que dans le domaine du droit international comme dans celui du droit privé, personne ne peut se faire justice soi-même. [...] Le Mexique demande que, comme résultat de cette réunion, s'établissent sincèrement et loyalement les principes de souveraineté, d'humanité et de justice.<sup>391</sup>

Ortega, que había sido uno de los primeros oradores en subir a la tribuna, contravino así las instrucciones de la cancillería, pues no sólo habló de los “loables esfuerzos del Consejo”, sino que implícitamente culpó a Japón de hacerse justicia por sí mismo.

En México, *El Universal* calificó de interesante el discurso de Ortega y subrayó la petición mexicana de defender a las naciones débiles de los abusos de los más fuertes.<sup>392</sup> *El Nacional* aplaudió igualmente la manera en que la delegación mexicana expuso su criterio internacional.<sup>393</sup> *Excélsior* resaltó la agitación que produjeron en Tokio los discursos de condena a la agresión internacional:

Parece que hoy se intensificó la agitación para que el Japón se retire del seno de la Liga de las Naciones, debido al efecto desagradable que produjeron en la opinión japonesa los discursos pronunciados por los representantes de México y de otros países en la sesión celebrada el sábado por la Asamblea de la Liga, en Ginebra.<sup>394</sup>

En los siguientes días, con la llegada del texto íntegro del discurso, los diarios nacionales siguieron ocupándose del tema, aunque con un cambio de orientación por lo que respecta a *Excélsior*, que además de reproducir la exposición de Ortega en Ginebra, estimaba “intensa” la “sensación” causada el delegado mexicano,<sup>395</sup> hasta tomar la forma de “una breve, concisa y firme declaración, irreponchablemente fundada”.<sup>396</sup>

---

<sup>391</sup> ASDN, *Journal Officiel*, Supplément Spécial N° 101 “Actes de la session extraordinaire de l’Assemblée convoquée en vertu de l’article 15 du Pacte sur la demande du Gouvernement chinois”, Vol. I, Ginebra, 1932, pp. 48-49.

<sup>392</sup> *El Universal*, Ciudad de México, 5.III.1932, AHGE-SRE, III-500-1 (II).

<sup>393</sup> *El Nacional*, Ciudad de México, 6.III.1932, AHGE-SRE, III-500-1 (II).

<sup>394</sup> *Excélsior*, Ciudad de México, 7.III.1932, AHGE-SRE, III-500-1 (II).

<sup>395</sup> *Excélsior*, Ciudad de México, 8.III.1932, AHGE-SRE, III-500-1 (II).

<sup>396</sup> *Excélsior*, Ciudad de México, 9.III.1932, AHGE-SRE, III-500-1 (II).

Este ánimo de festejo no fue compartido por la cancillería mexicana, si bien no hizo pública su insatisfacción. No obstante, Ortega fue inmediatamente increpado, puesto que “en forma y en fondo” se habían alterado los planes de política internacional que deliberadamente se había propuesto el gobierno mexicano. Para corregir la situación, se instruyó a Ortega para hacer nuevas declaraciones.<sup>397</sup> Sin embargo, el delegado mexicano fue retirado de Ginebra tres días más tarde, después de declararse inconforme con los señalamientos recibidos y resistirse a criticar la acción del Consejo en el conflicto, argumentando que ésta había sido aprobada por la mayoría de la Asamblea<sup>398</sup> y previamente por los demás representantes mexicanos:

Todas mis observaciones las comunique tanto a Castillo Nájera —delegado a la Conferencia del Desarme— como a Martínez de Alva, el que desde antes opinaba ya en este sentido, por estar perfectamente empapado de los trabajos de la Liga en Ginebra, y aun creía que sería impolítico criticar o manifestar inconformidad con lo hecho por el Consejo. Decidimos pues, aceptando yo la responsabilidad, si ésta pudiera existir, mencionar sólo, lo más discretamente posible, la falta de éxito en las medidas tomadas por el Consejo tantas veces aludido. Así consta en mis declaraciones, que si no contienen claramente una inconformidad manifiesta sí dicen que es lamentable que las medidas tomadas no hayan evitado el conflicto, etc.<sup>399</sup>

Con la participación tan sólo formal de la representación mexicana, entre el 9 y el 10 de marzo se preparó la resolución final de la Asamblea que integraría la Comisión Permanente de los 19, encargada de atender el conflicto en tanto que este órgano permaneciera en receso. México sólo obtuvo 4 votos de los 46 posibles, con lo cual quedó fuera de los trabajos en torno a la cuestión de oriente hasta la siguiente reunión de la Asamblea extraordinaria.<sup>400</sup> Su próxima reunión tendría lugar el 30 de abril. El gobierno mexicano nombró como su delegado a Martínez de Alva, a quien se pidió que actuara conforme a las instrucciones enviadas a su antecesor.<sup>401</sup> El objeto de la reunión sería escuchar el informe de la Comisión de los 19 respecto a los trabajos realizados en

<sup>397</sup> Relaciones a Romeo Ortega, México, 8.II.1932, AHGE-SRE, III-500-1 (II).

<sup>398</sup> Ortega a Relaciones, Ginebra, 8.III.1932 y Relaciones a Ortega, México, 11.III.1932, AHGE-SRE, III-500-1 (II).

<sup>399</sup> Romeo Ortega a Secretario de Relaciones Exteriores, Estocolmo, 30.III.1932, AHGE-SRE, III-501-1 (II).

<sup>400</sup> *Ibid.*

<sup>401</sup> Relaciones a Observamex, México, 29.IV.1932, AHGE-SRE, III-501-1 (III).

Shangai, con la intención de concretar un armisticio y conseguir el retiro de las tropas japonesas. Esto se conseguiría el día 5 de mayo, hecho que marcó, para beneplácito de Japón, una clara distinción entre los casos de Shangai y Manchuria. Con respecto a esta última, informaría Martínez de Alva, “lo único que ha aparecido hasta la fecha es un informe preliminar de la Comisión de investigación nombrado por el Consejo del 10 de diciembre de 1931, que contiene bien poco material para hacer juicio alguno sobre la cuestión de conjunto”.<sup>402</sup>

La Asamblea extraordinaria volvería a convocarse para finales de junio, con el objeto de aplazar la presentación del informe que se esperaba para principios de septiembre, y considerar la cuestión suscitada con la aparición del nuevo estado de Manchukuo. Martínez de Alva recibió directamente de Téllez instrucciones precisas para esta reunión: debía hacer una reserva en cuanto al aplazamiento del informe, con la intención de que este hecho no pudiera considerarse un precedente; declarar que la independencia de Manchuria en estas condiciones no sería reconocida por el gobierno mexicano y abstenerse de participar en cualquier manifestación de agradecimiento a las autoridades japonesas por haber evacuado Shangai.<sup>403</sup>

El 1 de julio de 1932, durante la sexta sesión de la Asamblea extraordinaria, el delegado mexicano expresó la extrañeza con que el gobierno mexicano miraba el trabajo de la comisión de encuesta enviada a Manchuria, mejor conocida como Comisión Lytton:

Il est hautement regrettable que l'Assemblée, faute d'un rapport, soit contrainte d'ajourner le moment où elle formulera ses propres conclusions. En présence du fait pratiquement accompli d'un devoir qui n'est pas accompli, je dois, au nom de mon pays, faire la réserve expresse qui figure déjà dans le texte de la proposition, à savoir que l'acceptation du délai ne devra pas servir d'exemple ni constituer un précédent pour l'avenir. Etant donné l'ampleur des intérêts moraux en cause, je tiens à ajouter que, personnellement, j'espère sincèrement que la réserve que nous faisons ainsi sera prise en considération par les Assemblées ultérieures.<sup>404</sup>

<sup>402</sup> Salvador Martínez de Alva a Secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 9.V.1932, AHGE-SRE, III-500-1 (III).

<sup>403</sup> Téllez a Observamex, México, 23.VI.1932, AHGE-SRE, III-500-1 (III).

<sup>404</sup> SOCIETE DES NATIONS, *Journal Officiel*, Supplément Spécial N° 102 “Actes de la session extraordinaire de l'Assemblée convoquée en vertu de l'article 15 du Pacte sur la demande du Gouvernement chinois”, Vol. II, Ginebra, 1932, p. 15.

Finalmente, la Comisión de estudio enviada a China rindió el llamado informe Lytton el 1 de octubre de 1932 en el marco de la XIII Asamblea ordinaria.<sup>405</sup> Los miembros de la Sociedad tendrían poco más de un mes para discutirlo antes de votar su aprobación en el marco de la Asamblea extraordinaria. La Comisión Lytton admitía los siguientes hechos: en primer lugar, que los cargos formulados contra Japón por sus acciones militares el 18 de septiembre tenían razón de ser; y en segundo lugar, que el establecimiento del estado del Manchukuo había sido favorecido por el gobierno japonés. Aunque el informe era favorable a China en términos generales, algunas proposiciones concretas para solucionar el conflicto resultan un tanto discutibles. Si bien se recomienda el restablecimiento del *statu quo ante*, por una parte; por la otra, se reconocen los intereses especiales de Japón y se recomienda la creación de un Gobierno autónomo en Manchuria. En cuanto al procedimiento, la Comisión proponía que la Sociedad hiciera admitir a las partes una conferencia consultiva que formulara un régimen para la administración de las provincias del Este chino. Esta conferencia estaría compuesta por los representantes de China y Japón, de la población local, y actuaría bajo la atención de observadores neutros. El Consejo procuraría un acuerdo en los casos de divergencia en las consultas. Aparte de esta conferencia, se recomendaba que China y Japón discutieran las cuestiones pendientes entre ellos, también bajo el cuidado de observadores neutros.<sup>406</sup>

Para justificar las acciones japonesas en Manchuria, el delegado Matsuoka hizo, para sorpresa de la delegación mexicana, alusión a la expedición punitiva de Pershing:

Nous pourrions aussi rappeler le fait que les Etats-Unis envoyèrent des expéditions au Mexique en 1916 et 1917 parce que le Gouvernement Mexicain de cette époque se trouvait incapable de protéger la vie des citoyens américains.<sup>407</sup>

<sup>405</sup> El informe Lytton fue firmado en Peiping el 4 de septiembre de 1932. SOCIETE DES NATIONS, Communiqué au Conseil et aux Membres de la Société “Rapport de la Commission d’étude”, C.663.M.320.1932.VII, Ginebra, 1.X.1932.

<sup>406</sup> *Ibid*, pp. 72-150; “Conflicto chino-japonés”, AHGE-SRE, México, s.f., III-501-1 (IX).

<sup>407</sup> La Délégation Japonaise, “Exposé de M. Matsuoka à la séance du Conseil de la Société des Nations le 21 novembre 1932”, Ginebra, XI.1932, AHGE-SRE, III-501-1 (V).

El gobierno mexicano —ya encabezado por Abelardo L. Rodríguez tras la renuncia de Ortiz Rubio en septiembre —<sup>408</sup> no dio lugar a ninguna polémica por esta comparación. Únicamente, a través de su representante, adelantó su aprobación del informe Lytton durante la discusión general de la Asamblea:

[...] Je ne viens pas ici apporter de nouveaux arguments : le conflit a été suffisamment étudié dans l'intelligent et consciencieux rapport de la Commission Lytton ; les événements postérieurs ainsi que ce qui a été dit ici, ne font que renforcer les conclusions qu'on peut tirer de ce rapport. Mais, au nom de mon gouvernement et comme représentant d'un pays tout récemment entré dans la Société des Nations, je tiens à déclarer d'une façon catégorique que le Mexique est venu au sein de cette Société en poursuivant ce même idéal du Pacte, idéal de justice et de paix [...]<sup>409</sup>

Si hasta este momento había resultado difícil tratar con el gobierno liberal japonés, su caída en diciembre de 1932 lo haría casi imposible, una vez que los nacionalistas tomaron el control del gobierno. Pani, que ahora estaba a la cabeza de la delegación mexicana, recibió nuevas instrucciones para determinar la postura de México respecto a la solución del conflicto sino-japonés, que a partir del 16 de enero de 1933 pasaría exclusivamente a manos del Comité de los 19:

I.- México no puede aprobar que el Japón, debilitando los ideales de justicia internacional y contra la letra y espíritu del Pacto de la Liga, del Tratado Briand-Kellogg y del Tratado de las Nueve Potencias, no se decida a ocurrir a medios pacíficos para solucionar el conflicto de China. II.- México aprecia la alta importancia de los intereses materiales del Japón en China y su derecho de obtener garantías para esos intereses. En consecuencia, desde un punto de vista general, las sugerencias del informe Lytton parecen aceptables a México, considerando, sin embargo, que dichas sugerencias quizás señalan excesiva incapacidad del Gobierno de China para otorgar a los extranjeros y al

<sup>408</sup> Ortiz Rubio había perdido el respaldo de la élite revolucionaria y, lo que era aún más determinante, la del “Jefe Máximo”, quien en agosto de 1932 abandonó la Secretaría de Guerra. Ortiz Rubio fue consciente de que en tales condiciones, a decir de Meyer, “ni podría, ni debería gobernar”, por lo que presentó su renuncia el 2 de septiembre de 1932. Abelardo L. Rodríguez, su sucesor interino, plenamente identificado con la cúpula de poder de los sonorenses, era un hombre de confianza del ex presidente Calles, lo cual le permitió reconocer los límites de su poder frente al “Jefe Máximo”. *Vid. MEYER, L., México..., op. cit.*, p. 156, 158-187.

<sup>409</sup> SOCIETE DES NATIONS, *Journal Officiel*, Supplément Spécial N° 111 “Actes de la session extraordinaire de l’Assemblée convoquée en vertu de l’article 15 du Pacte sur la demande du Gouvernement chinois”, Vol. III, Ginebra, 1932, p. 56.

capital, justas garantías. III.- México no puede aprobar la violación a la soberanía china que implican la protección y el reconocimiento prematuro, por el Japón, del Estado Manchuriano. IV.- México cree que la cooperación internacional en el caso de China, debe hacerse sólo en la medida que ese país lo consienta. V.- México, aunque no representa intereses materiales en China, con una clara visión del futuro, no puede desentenderse de los asuntos del Extremo Oriente, por su posición litoral en el Pacífico. VI.- Solamente aspiraciones hacia la paz y la justicia internacionales hacen que México asuma la actitud señalada, que de ningún modo debe interpretarse como un acto inamistoso para el Japón, país con el cual el Gobierno y el pueblo mexicanos han sostenido inalterable amistad.<sup>410</sup>

El 9 de febrero de 1933, Pani se dirigió por escrito a la Secretaría General a fin de dar a conocer los criterios de su gobierno, solicitando igualmente su difusión entre todos los miembros de la Sociedad.<sup>411</sup> Por su parte, la cancillería mexicana dio a conocer a la prensa nacional estas declaraciones, haciendo observar que

Mientras hubo esperanzas de que el plan de conciliación que estaba siendo elaborado por la Liga de las Naciones tuviera éxito, nuestro representante recibió instrucciones supletorias en el sentido de detener la presentación de esos puntos de vista para no estorbar los intentos de conciliación por una actitud que pudiera considerarse demasiado radical por parte de México; pero fracasada la conciliación, la comunicación ordenada al Representante de México, señor Pani, fue entregada al Secretario General de la Liga de las Naciones el 9 del actual.<sup>412</sup>

La insatisfacción del gobierno mexicano respecto al tratamiento societario del conflicto en Manchuria se perfiló claramente en su última etapa. La respuesta que Pani recibió tras consultar a la cancillería —que desde enero dirigía José Manuel Puig Casauranc, un callista determinado— sobre el interés del gobierno mexicano en participar como integrante de un comité especial que se preveía integrar para asistir las

---

<sup>410</sup> Relaciones a Arturo Pani, México, 9.I.1933, AHGE-SRE, III-501-1 (IX). También en “Libro Blanco”, AHGE-SRE, III-2470-4.

<sup>411</sup> Relaciones a Pani, México, 6.II.1933, AHGE-SRE, III-501-1 (IX). Arturo Pani a Eric Drummond, Ginebra, 9.II.1933, AHGE-SRE, III-501-1 (VI).

<sup>412</sup> “Boletín para la prensa”, México, XII.1932, AHGE-SRE, III-501-1 (IX).

negociaciones entre China y Japón fue: “No interesaría México. Desgraciada experiencia comités semejantes aconseja abstención”.<sup>413</sup>

Finalmente, el informe Lytton fue aprobado por la Asamblea el 24 de febrero de 1933 y con base en él votó unánimemente una resolución que hacía caso a sus principales recomendaciones, entre ellas, la de no reconocer al estado de Manchukuo.<sup>414</sup> Pese a que en este conflicto la Sociedad de Naciones se limitó a condenar moralmente las acciones de Japón, su delegación recibió la orden de abandonar la Asamblea a modo de protesta. El 27 de marzo Japón anunció su retiro de la Sociedad de Naciones. Marbeau hace un sencillo pero correcto balance de la intervención societaria en el conflicto de Manchuria: « La Société des Nations s'est bornée à une action platonique : on condamne mais rien n'est prévu pour faire reculer l'agresseur ».<sup>415</sup>

### *¿Permanecer o retirarse de la Sociedad?*

Si bien el gobierno de Abelardo L. Rodríguez (1932-1934) se mostró cauteloso ante el tratamiento de la cuestión del Lejano Oriente, su desacuerdo con el proceder societario en general debió influir negativamente en su decisión de anunciar —el 3 de diciembre de 1932— su retiro de la Sociedad de Naciones, dadas las “circunstancias depresivas” por las que ciertamente atravesaba su economía como consecuencia de la crisis de 1929.

El argumento estaba respaldado en la preocupación manifestada ya por su cancillería a principios de 1932, una vez que se fijó el monto de su contribución anual a la Sociedad. En abril de ese mismo año, la diplomacia mexicana había intentado indagar sobre el procedimiento seguido para asignar el monto de su cuota anual, pero sólo se le dieron a conocer aspectos muy generales por tratarse de un procedimiento de conocimiento reservado.<sup>416</sup> Asimismo, el recorte presupuestal a la Secretaría de

<sup>413</sup> Pani a Relaciones, París, 15.II.1933, AHGE-SRE, III-501-1 (VI); Relaciones a Pani, México, 16.II.1933, AHGE-SRE, III-501-1 (VI).

<sup>414</sup> Boletín mensual de la Sociedad de Naciones, “Adopción del informe sobre el conflicto chino-japonés por la Asamblea Extraordinaria, organizaciones y comisiones de la Sociedad de las Naciones”, Vol. XIII, N° 2, Ginebra, II.1933, AHGE-SRE, III-501-1 (VII).

<sup>415</sup> MARBEAU, M., *op. cit.*, pp. 69-70.

<sup>416</sup> Registro de entrevista entre Salvador Martínez de Alva y Eric Drummond, Ginebra, 21.IV.1932, ASDN/BAL/S 505, dossier 1.

Relaciones había determinado el cierre de la oficina permanente en Ginebra y el traslado de sus funciones a la embajada en Francia (octubre de 1932) antes de que se anunciara el retiro,<sup>417</sup> el cual, de acuerdo con el Pacto, sólo podría surtir efecto dos años más tarde. Pese a que se trataba de un anuncio condicionado a la mejora de la situación económica en el país, sería imposible sustraer este acto del cuestionable proceder societario frente a Japón, donde Shangai había pesado más que Manchuria. Ello despertó grandes dudas en el nuevo miembro, al ver que las garantías que ofrecía la organización ginebrina ante la amenaza de una gran potencia difícilmente se materializaban.<sup>418</sup>

Una vez que se hizo este anuncio, los diplomáticos mexicanos expresaron diversas opiniones sobre su posterior cumplimiento, colocando un trasfondo político a una medida que sólo durante tres meses conservó su apariencia puramente económica. Arturo Pani expondría a favor de la permanencia:

Quizá con los siglos la Sociedad de las Naciones logre evitar la guerra. Por ahora, debemos aspirar a que la haga más difícil, menos frecuente y, también, menos desastrosa. Debemos pensar en que su esfuerzo es evolutivo [y] contentarnos con que la Sociedad detenga los conflictos, aunque no los resuelva, desde luego [...] Nuestra historia está llena de los atropellos que hemos sufrido [...] La Sociedad de Naciones no hubiera permitido estos atropellos y, en todo caso, el mundo los hubiera calificado oportunamente disminuyendo su magnitud y evitando otros [...]<sup>419</sup>

Esta opinión contrastaría con la del Secretario de Relaciones Exteriores, José Manuel Puig Casauranc:

Es verdad que el anuncio de retiro de México de la Liga enviado en el mes de diciembre de 1932 tiene que haber debilitado a nuestro país en Ginebra y que hubiera sido deseable que pudiéramos aprovechar la oportunidad de la Presidencia de México en el Consejo para alguna terminante declaración a ese respecto, declaración que de no mediar las circunstancias que voy a señalar después, sería que no obstante el aviso de

<sup>417</sup> *Vid. SCHULER, F. E., op. cit., p. 13, 17.*

<sup>418</sup> José Manuel Puig Casauranc a Francisco Castillo Nájera, México, 19 de abril de 1933, en AHGE-SRE, III-498-1.

<sup>419</sup> Arturo Pani, “Algunas consideraciones sobre la Sociedad de las Naciones. Importancia de la Sociedad con relación a México. Anuncio del retiro de México”, s.l., III.1933, ARCHIVOS PLUTARCO ELÍAS CALLES Y FERNANDO TORREBLANCA (en adelante AECT), Fondo Elías Calles, serie 15, gaveta 93, leg. 2/2, 86, inv. 1777.

diciembre, México no se retiraría de Ginebra tanto por la esperanza cada vez mejor fundada de mejoría en sus condiciones económicas [...] En estas condiciones y mientras no estuviera más claro por lo menos el horizonte político europeo, no parece prudente retroceder de la situación establecida por México en sus declaraciones de diciembre, remachándose nuevamente y casi de modo indefinido a la acción de una Sociedad cuyos miembros más entusiastas la están calificando en último caso de impotente.<sup>420</sup>

Tal como lo señala Puig Casauranc, el *préavis* de retiro incomodaría al país durante los siguientes dos años, pues este periodo obligatorio de permanencia coincidiría con su paso por el Consejo de la Sociedad. En paralelo, tendría lugar la consolidación del Maximato, cuyo hombre fuerte no había mostrado nunca un verdadero aprecio por la Sociedad de Naciones. Por consiguiente, la permanencia de México en la Sociedad de Naciones estaría en gran medida supeditada al comportamiento político de la organización en ese mismo periodo, en cuyo marco, como se verá en el siguiente capítulo, se buscaría poner fin a los conflictos latinoamericanos del Chaco y Leticia.

---

<sup>420</sup> José Manuel Puig Casauranc a Francisco Castillo Nájera, México, 19.IV.1933, AHGE-SRE, III-498-1.



## V. México en el Consejo de la Sociedad de Naciones, 1932-1935

El desempeño de México como miembro del Consejo de la Sociedad de Naciones entre 1932 y 1935, coincide con el desarrollo de dos serios conflictos americanos que fueron ventilados en ese foro: la guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay y el conflicto por el puerto amazónico de Leticia entre Colombia y Perú. El estudio de ambos contenciosos nos permitirá apreciar la incursión de la Sociedad en un escenario políticamente estrecho. La aplicación del Pacto en América rebatiría la presunción pacífica y amistosa de los países de este continente y se convertiría en objeto de recelo y disputa entre aquellos aspirantes a consolidar o extender su influencia regional. Por consiguiente, el éxito de la organización ginebrina no sólo estaría condicionado por su capacidad de actuación extra europea, sino también por la complejidad que revistió cada uno de los conflictos en función de su origen, magnitud e intereses políticos y económicos en juego. Ante esta problemática, la condición del país en Ginebra no puede presentarse de forma más circunstancial por la conjunción de dos aspectos a tener en mente: la indefinición respecto a su permanencia en la Sociedad de Naciones y su condición de país americano. Pese a esta última, México sólo podría asumir una posición relevante en los conflictos al actuar como comisionado de la Sociedad de Naciones. Su desempeño como tal exigirá ciertos ajustes de su política hacia Ginebra, que en su momento y lugar haremos observar.

### *Origen, características y evolución diplomática de los conflictos del Chaco y Leticia*

No obstante su coincidencia en el tiempo, los conflictos del Chaco y Leticia son infinitamente distintos, por lo que podemos ocuparnos de sus orígenes y principales características intercaladamente.<sup>421</sup> El origen de la guerra del Chaco es bastante remoto mientras que el conflicto de Leticia se presenta inesperadamente. La indefinición territorial y limítrofe del Chaco Boreal, heredada del pasado colonial, enfrentará en el siglo XX a sus dos últimos reclamantes, Bolivia y Paraguay, cuyo avance en este

<sup>421</sup> En otro lugar he descrito por separado y con mayor detalle la configuración de los conflictos que nos ocupan en este capítulo. *Vid. HERRERA LEÓN, F., La política..., op. cit., pp. 84-93, 147-156.*

territorio semidesértico —mediante la construcción de “fortines” militares— acompañaría la interminable e inútil exhibición de títulos en las décadas anteriores al conflicto.<sup>422</sup> El puerto amazónico de Leticia, objeto de una disputa inesperada entre Colombia y Perú, constituye parte de un acuerdo fronterizo alcanzado en secreto en 1922, sólo hecho público tres años más tarde para obtener su ratificación (1928), el tratado Salomón-Lozano.<sup>423</sup> El puerto fluvial de Leticia corona la cesión peruana de un corredor geográfico que le permite a Colombia un acceso directo al río Amazonas y una mejor situación para la explotación y comercialización de la principal riqueza natural de la zona, el caucho.<sup>424</sup> Es precisamente el daño causado a la industria cauchera peruana la razón que lleva a los afectados a planear la recuperación del puerto a espaldas del gobierno como una manifestación más del irredentismo loretano.<sup>425</sup> En el Chaco, son los gobiernos de Bolivia y Paraguay quienes emprenden su rearme para enfrentar un

---

<sup>422</sup> Véanse los primeros capítulos de MERCADO MOREIRA, Miguel, *Historia diplomática de la guerra del Chaco*, La Paz, 1966.

<sup>423</sup> Para impedir una alianza entre Colombia y Ecuador y aislar a este último, cuyas pretensiones territoriales al norte del Amazonas constituyan una amenaza aún mayor a la integridad de la amazonía peruana, Augusto Leguía impulsó el tratado Salomón-Lozano de 1922, por el que Colombia, a cambio de un corredor sobre la orilla derecha del Putumayo, que le conferiría el status de país amazónico, reconoció como peruanos territorios sobre la misma margen del alto Putumayo, y cedió una pequeña zona de difícil acceso que ya Ecuador había reconocido a favor de Colombia por el tratado Muñoz Vernaza-Suárez de 1916. Puede decirse que Colombia cedió a Perú territorios que Ecuador consideraba igualmente suyos. Sin embargo, Colombia y Perú emprendieron la demarcación limítrofe y un proceso de intercambio de poblaciones y territorios que culminó pacíficamente en agosto de 1930. Aunque Colombia fue el mayor beneficiado por este tratado, Perú lo consideró igualmente un triunfo diplomático al limitar las aspiraciones ecuatorianas, pese a que cedía mayor territorio del que recibía. Ecuador consideró una traición de Colombia la firma de este tratado. Sobre el tratado Salomón-Lozano y sus implicaciones geográficas, políticas y económicas, *vid.* ARAUJO ARANA, Humberto, *Conflictos fronterizos Perú-Colombia. Año 1932-1933*, tomo I, Lima, Huascarán, 1965, pp. 63-64; BASADRE, Jorge, *Historia de la República del Perú*, T. XI, Lima, Universitaria, 1968, pp. 396-399; PAREJA Y DIEZCANSECO, Alfredo, *Ecuador: historia de la república*, vol. 3, Quito, El Conejo, 1986; PÉREZ SERRANO, Jorge, *El tercero en la discordia: la actuación internacional del Ecuador en el conflicto de Leticia y antecedentes histórico-diplomáticos de la misma*, Quito, Universidad Central, 1936, pp. 317-357.

<sup>424</sup> Con el perfeccionamiento del proceso de vulcanización debido a Charles Goodyear, el caucho se convirtió en uno de los más estimados recursos naturales para la expansión de centros industriales de Europa y Estados Unidos. Sus usos potenciales fueron esenciales para la fabricación de bienes de consumo —automóviles—, de maquinaria comercial e industrial, y de equipos militares. Entre 1860 y 1910, las exportaciones de caucho amazónico dominaron el mercado mundial, generando sorprendentes riquezas y modificando el apacible paisaje selvático de la región. A este respecto, *vid.* ABRAHAM, Bradford L. & Olivier T. COOMES, *Prosperity's promise: The Amazon Rubber Boom and Distorted Economic Development*, Boulder, Westview, 1996.

<sup>425</sup> El conflicto de Leticia tiene un contenido profundamente local en sus motivaciones, todas ellas exaltadas por la noción de distancia y autonomía con respecto al poder central que hicieron de la “Marca del Oriente” un auténtico señorío feudal, posibilitado a proceder por cuenta propia en la consecución de sus intereses. En este sentido, la toma del puerto de Leticia empezó a gestarse en Iquitos cuando llegaron las noticias del derrocamiento de Leguía y del perfil popular y nacionalista que caracterizaba al nuevo gobierno. A este respecto, *vid.* STEIN, Steve, *Populism in Peru: The Emergence of the Masses and the Politics of Social Control*, Madison, University of Wisconsin Press, 1980.

conflicto bélico serio ante la intensidad de los últimos choques armados.<sup>426</sup> No se trata en modo alguno de una guerra imperialista instigada y dirigida por compañías petroleras rivales; en todo caso, representó un aliciente para ambos gobiernos el descubrimiento de nuevos yacimientos petrolíferos en las zonas más avanzadas del Chaco.<sup>427</sup> La zona del Gran Chaco en disputa, conocida como Boreal, era entonces esencialmente agrícola y ganadera, escasamente aprovechada por ambos países, aunque con cierta ventaja de parte de Paraguay, que desde principios de siglo había favorecido la colonización privada de la zona Occidente, donde se extiende la región ribereña, hasta alcanzar el Oriente y Sudeste de Bolivia, permitiendo así la introducción de ganado y la explotación de los bosques de quebracho, árbol que además de ofrecer una madera exótica, contiene un elemento útil para el curtimiento de pieles, el tanino. Curiosamente, los intereses e inversiones extranjeros predominantes en esta zona de escasa presencia soberana fueron en su mayor parte hispano-argentinos, en forma de establecimientos ganaderos e industriales a cargo de una veintena de compañías sostenidas con capital domiciliado en Argentina, destacando los más de 300 kilómetros de vías férreas, latifundios y un puerto en el río Paraguay propiedad de la familia Casado.<sup>428</sup> Si bien la remota posibilidad de encontrar yacimientos explotables constituirá un aliciente más para los contendientes,<sup>429</sup> el principal objetivo fue conquistar de una vez por todas el territorio reclamado,<sup>430</sup> y, en el caso de Bolivia, abrirse paso al río Paraguay para salir libremente al Atlántico, quizá, como lo advierte Walters, “el único

<sup>426</sup> Tres estudios alternativos a las historias nacionales que con cierto sesgo describen el transcurso de la contienda, son: HUGHES, Matthew, “Logistics and the Chaco War: Bolivia versus Paraguay, 1932-1935, en *The Journal of Military History*, vol. 69, núm. 2, (Abr., 2005), pp. 411-437; YNSFRAN, Pablo Max, *The Epic of the Chaco: Marschal Estigarribia's Memoirs of the Chaco War, 1932-1935*, Nueva York, Greenwood Press, 1950; ZOOK, David, *The Conduct of the Chaco War*, New Haven, Bookman Associates, 1960.

<sup>427</sup> Este entendido se repite infinitamente en la historiografía latinoamericana con fines de denuncia, la cual pretende satisfacer la curiosidad de sus lectores con tan sólo apuntar los nombres de la Standard Oil Company y la Royal Dutch Shell. Remito al lector a dos trabajos serios de investigación que si bien no descartan el interés de las compañías petroleras extranjeras en el descubrimiento de nuevos campos de explotación, incluida la argentina Yacimientos Petroleros Fiscales, sí demuestra su escasa influencia en el inicio y desarrollo de esta guerra. ROUT, Leslie B., *Politics of the Chaco Peace Conference, 1935-1939*, Austin, University of Texas Press, 1970; ARCHONDO, Rafael, “La Guerra del Chaco: ¿hubo algún titiritero?” en *Umbrales*, núm. 13, diciembre 2005, pp. 261-280.

<sup>428</sup> Vid. DALLA CORTE, Gabriela, “Redes y organizaciones sociales en el proceso de colonización del Gran Chaco” en *Revista de Indias*, Vol. LXVII, núm. 240, 2007, pp. 485-520.

<sup>429</sup> De esto daría cuenta la Comisión especial de la Sociedad de Naciones que fue enviada al terreno a finales de 1933, la llamada Comisión del Chaco. SOCIETE DES NATIONS, *Différend entre la Bolivie et le Paraguay: rapport de la Commission du Chaco*, Ginebra, 1934, ASDN, C.154.M.64.1934.VII, pp. 16-17.

<sup>430</sup> Cada uno de los contendientes precisó ante la Comisión de la Sociedad la dimensión y colindantes del Chaco boreal de acuerdo a sus intereses y necesidades. *Ibid.*, pp. 12-13.

interés práctico en juego".<sup>431</sup> La impresión personal del diplomático mexicano Francisco Castillo Nájera, quien más tarde actuaría como comisionado de la Sociedad de Naciones en atención a los conflictos americanos, descarta igualmente la idea de un conflicto por el petróleo:

Es verdad que existen intereses petroleros yanquis en Bolivia, y anglo-argentinos — petroleros y otros — en el Paraguay. Pero, esos factores no son los únicos ni siquiera son los dominantes. La diferencia es casi secular y los intentos para arreglarla datan de cerca de setenta años, es decir de una época en la que no existían ningunos intereses extranjeros.<sup>432</sup>

En resumen, Leticia amenazó con convertirse en una guerra, el Chaco fue añejando hasta presentarse en toda forma como tal; pero nada mejor como la exposición de hechos concretos para ilustrar la naturaleza y el carácter de ambos conflictos.

Primero el Chaco. A finales de 1928 se llega a la antesala de la guerra con el ataque a dos importantes puestos militares, el fortín boliviano Vanguardia y, en represalia, el paraguayo Boquerón, dando lugar a la primera movilización importante de los dos ejércitos.<sup>433</sup> Las cosas vuelven a la normalidad con la intervención de la Conferencia Panamericana y la Sociedad de Naciones, aunque Bolivia y Paraguay se preparan a partir de entonces para hacer frente a una eventualidad mayor, adquiriendo armamento en grandes cantidades, dada su incapacidad para producirlo.<sup>434</sup> Ésta se

<sup>431</sup> WALTERS, F. P., *op. cit.*, p. 513. El encierro geográfico de Bolivia, como resultado de su derrota en la guerra del Pacífico (1879-1883) y la consiguiente pérdida de su litoral Pacífico, así como el irrealizable proyecto de construcción de un oleoducto transandino, dirigieron la atención de las autoridades bolivianas a las vías de libre navegación internacional. A finales del siglo XIX, Bolivia había buscado sin éxito una salida al Atlántico a través del río Pilcomayo; ahora, teniendo en cuenta la indefinición territorial próxima al río Paraguay, buscaría alcanzar su orilla para establecer allí un puerto libre y soberano. A este respecto, *vid.* ABECIA BALDIVIESO, Valentín, *Las relaciones internacionales en la historia de Bolivia*, T. II, La Paz, Academia Nacional de Ciencias de Bolivia, 1979.

<sup>432</sup> Francisco Castillo Nájera a Baldomero Menéndez Acebal, representante de la Cruz Roja española en México, París, 29.X.1933, AHGE-SRE/Archivo personal de Francisco Castillo Nájera (en adelante AFCN), exp. 72.

<sup>433</sup> *Vid.* WEHRLI, Yannick, "Briand, la Société des Nations et l'Amérique latine: le conflit du Chaco, 1928-1929" en Jacques BARIETY (direc.), *Aristide Briand, la Société des Nations et l'Europe, 1919-1932*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2007, pp. 223-236.

<sup>434</sup> WALTERS, F. P., *op. cit.*, p. 513.

produce poco después de algunos choques aislados mientras tienen lugar en Washington las negociaciones de no agresión dirigidas por la primera instancia conciliadora en esta historia, la Comisión de Encuesta y Conciliación, mejor conocida como de Neutrales. La toma del fortín paraguayo Boquerón, el 31 de julio de 1932, marca el inicio de la guerra a escala completa, de cuyo complejo tratamiento diplomático nos ocuparemos más adelante.

Un mes más tarde, el 1 de septiembre de 1932, una banda armada de civiles y militares residentes del departamento de Loreto toma por asalto el puerto de Leticia y reclama su reincorporación a Perú. La ocupación del puerto colombiano había sido cuidadosamente preparada por la “Junta patriótica” de Loreto.<sup>435</sup> No obstante, las primeras noticias provenientes de la cuenca amazónica permiten vaticinar al gobierno peruano que se trata de una acción dirigida por “comunistas enemigos del gobierno” con el fin de desestabilizarlo,<sup>436</sup> por lo que inicialmente ofrece su apoyo al gobierno de Colombia para restablecer el orden en el puerto. Sin embargo, Luis Sánchez Cerro, presidente de Perú, cambia de parecer al conocer la verdadera naturaleza del incidente.<sup>437</sup> Al conceder su apoyo a la causa de los asaltantes, en función de “aplacar” la lucha a muerte con APRA,<sup>438</sup> la principal organización política opositora al nuevo gobierno, Perú da forma a un conflicto internacional cuyos visos de guerra derivan de la precaria situación política interna que viven ambos países. Para entender la evolución diplomática de este conflicto, es necesario ir un poco atrás en el tiempo y apreciar por

<sup>435</sup> La “Junta Patriótica”, integrada por miembros destacados de la sociedad loretana y autoridades políticas y militares, contó con el apoyo en hombres y armas de los dos principales enclaves peruanos afectados por el Tratado Salomón-Lozano: la hacienda azucarera “La Victoria” de Enrique A. Vigil, ahora en territorio colombiano, que debía pagar derechos aduanales para llevar su producto a su único mercado, Iquitos; y la “Casa Arana”, un conjunto de haciendas caucherías propiedad de Julio César Arana, tristemente célebre por su sistema de sobreexplotación indígena, y cuyas actividades de explotación, en lo que antes era territorio peruano, encontraron nuevos límites y competidores, acelerándose así su declive por efecto de la mejora productiva en las plantaciones de Malasia y Ceilán. *Vid. COLLIER, Richard, Jaque al barón: la historia del caucho en la Amazonía*, Lima, Biblioprenta, 1981; GARCÍA JORDÁN, Pilar, *Cruz y arado, fusiles y discursos: la construcción de los orientes en el Perú y Bolivia, 1820-1940*, Lima, IFEA-IEP, 2001; SANTOS GRANERO, Fernando y Frederica BARCLAY, *La frontera domesticada: historia económica y social de Loreto, 1850-2000*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2002.

<sup>436</sup> BÁKULA, Juan Miguel, *La política internacional entre el Perú y Colombia*, Bogotá, Temis, 1988, p. 282.

<sup>437</sup> ST JOHN, Ronald Bruce, “The end of innocence: Peruvian foreign policy and the United States, 1919-1942, in *Journal of Latin American Studies*, Vol. 8, No. 2, noviembre 1976, p. 337.

<sup>438</sup> BÁKULA, Juan Miguel, *Las relaciones internacionales entre Perú y Colombia*, Bogotá, Temis, 1997, p. 194. Aunque es mejor conocida por sus siglas, el nombre completo de esta organización política es Alianza Popular Revolucionaria Americana.

qué razones Leticia se convirtió en una extraordinaria fuente de estabilidad y legitimidad para los gobiernos de ambos países.

Así, en el caso de Perú, basta con retroceder a 1930, año en que el dictador Augusto Leguía, promotor del tratado Salomón-Lozano, es derrocado por las fuerzas que responden al llamado del teniente coronel de Arequipa, Luis Sánchez Cerro, quien gana las elecciones posteriores al golpe. La elección fue declarada fraudulenta por APRA. Tras la detención de su emblemático líder, Raúl Haya de la Torre, en mayo de 1931, Sánchez Cerro enfrentó rebeliones militares —en la escuela de aviación de Las Palmas y entre la tripulación del *Almirante Grau y Coronel Bolognesi*— que precedieron a la revuelta masiva de Trujillo en julio de 1932, cuyo saldo fue el fusilamiento de 52 oficiales y un estimado de dos mil apristas en la ruinas de Chan Chan. El perfil de Perú en el “año de la barbarie” era el de un país sumergido en la violencia política como consecuencia de la falta de legitimidad de su nuevo gobierno.<sup>439</sup> Sánchez Cerro buscaría invertir esta situación y ganar prestigio para su administración mediante la empresa patriótica en Leticia.<sup>440</sup>

Por lo que hace a Colombia, el triunfo electoral del candidato liberal Enrique Olaya Herrera en febrero de 1930 supuso el inicio de un proceso de transición tras cincuenta años de hegemonía del partido conservador. Sin embargo, los odios heredados entre estos rivales políticos desencadenaron la violencia en distintos puntos del país, con mayor intensidad en los departamentos de Boyacá y los dos Santanderes, que aunada a la falta de resultados, dada la oposición de una mayoría conservadora en el Congreso, agotaron rápidamente la popularidad de que gozaba el nuevo gobierno de “concentración nacional”.<sup>441</sup> La recuperación del puerto amazónico, objeto de un patriotismo eufórico,<sup>442</sup> representó una oportunidad extraordinaria para buscar la

---

<sup>439</sup> Vid. MASTERSON, Daniel, *Militarism and Politics in Latin America: Peru from Sánchez Cerro to “Sendero Luminoso”*, Westport, Greenwood Press, 1991, pp. 43-50.

<sup>440</sup> REYES, Alfonso, *Misión diplomática*, T. II, México, SRE-FCE, 2001, p. 151.

<sup>441</sup> ARDILA, Martha, *¿Cambio de Norte?: momentos críticos de la política exterior colombiana*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, 1991, pp. 36-37.

<sup>442</sup> Vid. ARIAS, Ricardo, “Exaltación nacionalista y llamados a la reconciliación durante la guerra con el Perú” en Medófilo MEDINA y Efraín SÁNCHEZ, *Tiempos de paz: acuerdos en Colombia, 1902-1994*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003, pp. 83-88.

unificación política del país, por lo que se dejó en manos de los líderes conservadores la dirección de las operaciones militares.<sup>443</sup>

El tratamiento diplomático que mereció cada uno de estos conflictos constituye uno de los aspectos determinantes de su desenlace, por lo que cabe hacer una última diferenciación general antes de trasladar nuestro estudio al foro ginebrino. La diferencia surge de un elemento que es común a ambos contenciosos: la variedad de jurisdicciones sobre los asuntos americanos, diversos escenarios y figuras de mediación jurídica o moralmente competentes. Su pertinencia derivará de las implicaciones de política regional que el Chaco y Leticia revistieron, donde intervienen factores tan diversos como la magnitud de la confrontación, la situación geográfica, la influencia exterior, los intereses en juego, pero ninguno tan determinante como las decisiones tomadas por sus protagonistas: Bolivia, Paraguay, Colombia y Perú. Si bien todos ellos eran miembros de la Sociedad de Naciones, la organización de orden universal difícilmente podría colocarse por encima de cualquier otro potencial mediador americano como resultado de la excepción que implícitamente hace su propio Pacto al reconocer la validez de la doctrina Monroe en América.<sup>444</sup> A este respecto cabe adelantar que si bien Estados Unidos en ningún momento se opondrá a la intervención societaria en el Chaco y Leticia, su actitud en ocasiones recelosa o apática frente a Ginebra, compartida también por países como Brasil y, según su conveniencia, Argentina, determinará que sean así los protagonistas de ambos conflictos quienes prácticamente decidan la entrada y salida de uno u otro mediador. A este respecto expresa Francis P. Walters:

De aquí en adelante nadie dudaría de que los derechos y deberes de los Miembros de la Sociedad en el Hemisferio Occidental eran, en principio, idénticos a los de todos los otros Miembros. Ni tampoco existía motivo para sugerir que el principio había sido puesto en duda por el Gobierno de los Estados Unidos. No obstante, había una gran distancia entre

---

<sup>443</sup> Vistos los inconvenientes para poner en marcha una campaña por tierra, el plan de recuperación de Leticia tuvo como eje el desarrollo de una campaña fluvial sobre el Amazonas y el Putumayo. El artífice de esta estrategia, no obstante las deficiencias de la marina colombiana, fue el general Alfredo Vázquez Cobo, ex candidato conservador a la presidencia de Colombia en las elecciones de 1930, quien además gestionó personalmente en Europa la adquisición de una flotilla de buques de guerra. *Vid. VÁZQUEZ COBO, Alfredo, Pro Patria: la expedición militar al Amazonas en el conflicto de Leticia*, Bogotá, Banco de la República, 1985, PP. 71-75.

<sup>444</sup> Véase el apartado “América Latina y el artículo 21 del Pacto” en el segundo capítulo de este trabajo.

el principio y la práctica. Washington se mantuvo alejado de Ginebra y aprovechó cualquier ocasión para desarrollar la influencia y actividad de la Unión Panamericana. Los Miembros latino-americanos, al mismo tiempo que negaban que la doctrina Monroe pudiera impedir que los poderes de la Sociedad se extendieran a América del Sur, consideraron preferible, por razones de prestigio, que los conflictos americanos se resolvieran sin la intervención de Europa o Asia. Por tanto, en la práctica debilitaron los poderes de la Sociedad, que insistían en mantener en teoría.<sup>445</sup>

En este sentido, ni Bolivia y/o Paraguay, ni Colombia y/o Perú, serán presentados en esta historia como víctimas de la doctrina Monroe o del ascendiente continental estadounidense. No obstante, será necesario explicar más adelante por qué ante las mismas condiciones y circunstancias, el Chaco pasaría por todos los escenarios de mediación posibles mientras que Leticia se resolvía en Ginebra después de una breve intervención conciliadora brasileña.

La Sociedad de Naciones no pasó por alto el valor político de los conflictos después de su cuestionada intervención en Manchuria, estudiada en el capítulo anterior. No obstante, procuró ser prudente en su incursión ante la sabida suspicacia de los países americanos. Esta actitud, que ha sido perfilada en la parte central del segundo capítulo de este trabajo, dedicada a la problemática latinoamericana en Ginebra durante la década de 1920, se robustece en los primeros años de la década siguiente como reverso a su “voluntad de mantenerse al margen de los conflictos extrarregionales”.<sup>446</sup> Si bien la numerosa serie de reuniones que el Consejo y la Asamblea dedicaron a los conflictos interamericanos permite hacerse una idea de la importancia que les fue concedida, sólo podemos observar algo sustancial si ponemos atención en el aspecto cualitativo de su intervención. La Sociedad integró con este propósito diversos comités de trabajo, de entre los cuales destaca el de seguimiento permanente dispuesto por su Consejo, el Comité de Tres, que pese a su reducido tamaño asumió una enorme responsabilidad como el cuerpo ginebrino que hizo las veces de guía de los principales organismos societarios: la Secretaría General, la Asamblea y el Consejo. Pero otros comités y sub comités fueron creados para ocuparse de tareas específicas e indispensables en cumplimiento de las decisiones que de esta

<sup>445</sup> WALTERS, F. P., *op. cit.*, p. 389.

<sup>446</sup> PEREZ GIL, L. V., *op. cit.*, p. 303.

manera pudieron tomar el Consejo y la Asamblea. En relación a la guerra del Chaco, el Consejo, siguiendo las recomendaciones del Comité de Tres, decidió el envío de una comisión especial al lugar de los hechos para recabar información confiable y, a la postre, hacer *in situ* propuestas de conciliación. Asimismo, la Asamblea, que más tarde intervendría en el conflicto, se apoyó en el Comité de Tres e instituyó una comisión amplia y universal, así como una sub comisión de países americanos a fin de determinar su proceder, proyectar sus resoluciones y velar por su cumplimiento. Por lo que hace a Leticia, el Comité de Tres, en representación del Consejo, tomó parte en el asunto y formuló las bases de un acuerdo que fue aceptado por las partes y que rápidamente puso fin a las hostilidades. Dos cuerpos internacionales más fueron creados en tanto que Colombia y Perú llegaban —en el transcurso de un año, de acuerdo con la propuesta ginebrina— a un arreglo definitivo en Río de Janeiro: una comisión que administraría Leticia y otra más de carácter consultivo integrada por todos los miembros del Consejo, así como por los representantes de Estados Unidos y Brasil, atenta a las conversaciones de Río y a la disolución efectiva del conflicto amazónico. Como se aprecia, el Comité de Tres fue la pieza clave de la intervención societaria en América.<sup>447</sup> Originalmente estuvo integrado por representantes del Estado Libre de Irlanda (Eamon de Valera y, posteriormente, Sean Lester), España (Salvador de Madariaga y Rojo) y Guatemala (José Matos). Francis Paul Walters hace una puntualización pertinente con respecto a la ausencia de grandes potencias en este Comité: “Las potencias, ciertamente, tenían otras preocupaciones, pero su relativo apartamiento se debía ante todo al temor de ofender a los Estados Unidos tomando un interés demasiado activo en los asuntos del hemisferio occidental”.<sup>448</sup> México sucedió a Guatemala en este cuerpo una vez que culminó el periodo de este país centroamericano en el Consejo. El representante mexicano, responsable ante otras de las comisiones y sub comisiones mencionadas, fue Francisco Castillo Nájera, jefe de la delegación ante la Sociedad de Naciones y embajador en París.

---

<sup>447</sup> La creación de este comité fue idea de Salvador de Madariaga, quien propuso al 68 Consejo de la Sociedad el nombramiento de un relator o un comité precisamente de tres miembros para seguir atentamente la evolución del conflicto del Chaco y poder estar en contacto con los mediadores americanos. SOCIETE DES NATIONS, *Journal Officiel*, Procès-verbal de la soixante-huitième session du Conseil, Ginebra, décembre 1932.

<sup>448</sup> WALTERS, F. P., *op. cit.*, p. 511.

Prácticamente, la Sociedad de Naciones se ocupó de los conflictos interamericanos una vez que se presentaron como un verdadero peligro para la paz, y su intervención permaneció latente cuando otros mediadores, con el consentimiento de las partes, entraron en escena. Este supuesto derecho de preferencia, instituido y debilitado por el mismo Pacto —téngase en mente el artículo 21—, daría lugar a acalorados debates en el seno de las comisiones ginebrinas más numerosas, sobre todo en el caso del Chaco, conflicto que fue objeto de una verdadera competencia de mediadores.<sup>449</sup> Así, en diciembre de 1928, cuando tienen lugar los incidentes de Vanguardia y Boquerón, el Secretario General de la Sociedad expone la situación ante el Consejo, en tanto que un numeroso contingente —¡de 18 potenciales mediadores!— ofrece sus buenos oficios, entre ellos: la Conferencia Internacional Americana de Conciliación y Arbitraje; la Comisión Panamericana de Conciliación de Montevideo; el rey Alfonso XIII de España; el Papa Pío XI; el presidente Yrigoyen de Argentina y el presidente Machado de Cuba;<sup>450</sup> e inclusive el gobierno mexicano.<sup>451</sup> De entre todos estos, las partes aceptarán la injerencia de la primera, la cual supuso un ejercicio bilateral de conciliación de acuerdo con los mecanismos del Pacto Gondra de 1923. Estos trabajos concluyeron sin éxito en marzo de 1930. El Consejo se limitó entonces a recordarle a Bolivia y Paraguay sus obligaciones como signatarios del Pacto de la Sociedad.<sup>452</sup>

Las gestiones de la Conferencia Americana de Washington, que para el caso creó una Comisión de Neutrales en enero de 1929,<sup>453</sup> consiguió poner fin a las hostilidades y restablecer el *statu quo* anterior a ellas, mientras se proyectaba un

---

<sup>449</sup> Si bien la multiplicidad de instancias es en gran medida determinante del fracaso de la Sociedad de Naciones en su intervención, así como de la prolongación de la guerra, ésta difícilmente podría explicarse si no es en compañía de factores tan condicionantes como la intransigencia de las partes y la poca disposición de las potencias internacionales y regionales a aplicar las sanciones previstas por el Pacto. A este respecto, *vid. WEHRLI, Yannick, “La multiplicité des intervenants dans la résolution pacifique du conflit du Chaco (1932-1935) : un obstacle à la paix ?”* en Vincent CHETAIL (et. al.), *Prévention, gestion et sortie des conflits*, Ginebra, Institut européen de l’Université de Genève, 2006, pp. 181-200.

<sup>450</sup> “International: Bolivia and Paraguay” en *Time*, Nueva York, 24.XII.1928

<sup>451</sup> Rodolfo Nervo a Subsecretario de Relaciones Exteriores, Asunción, 17.XII.1928, AHGE-SRE, 20-10-1.

<sup>452</sup> WALTERS, F. P., *op. cit.*, pp. 388-389.

<sup>453</sup> La integraron: Cuba, Colombia, Estados Unidos, México y Uruguay. En orden sucesorio, los representantes mexicanos ante la Comisión de Neutrales fueron: Fernando González Roa, José Manuel Puig Casauranc (embajador en Washington) y Pablo Herrera de Huerta (encargado de Negocios en Washington). Sobre sus gestiones, *vid. AHGE-SRE, 20-10-10, 20-10-11, 20-10-13 (I-III), III-302-1 (I) y III-498-1.*

arreglo arbitral que a la postre fue rechazado por las partes. La intervención de la Conferencia Washington se estancó el 6 de julio de 1932 con el retiro de los representantes paraguayos, quienes desde finales del año anterior discutían un pacto de no agresión propuesto por Bolivia.<sup>454</sup> Las hostilidades en el Chaco, que caracterizaron esta última etapa, siguieron un curso breve hasta que el ejército boliviano recibió la orden de tomar el fortín paraguayo Boquerón y avanzar en dirección al río Paraguay a finales de julio de 1932.<sup>455</sup> La Comisión de Neutrales y los países limítrofes, Argentina, Brasil, Chile y Perú, (ABCP), una fórmula ideada por la diplomacia argentina para contrapesar a Washington en este asunto,<sup>456</sup> reaccionaron inmediatamente: los primeros, bajo la dirección del encargado de la División para Latinoamérica del departamento de Estado, Francis White, declararon el no reconocimiento a las adquisiciones territoriales por medio de la fuerza (declaración del 3 de agosto) con el respaldo de todos los países americanos;<sup>457</sup> entre ellos la fórmula ABCP, que entró en escena tres días más tarde anunciando un esfuerzo conjunto de conciliación. Desde Asunción, el embajador mexicano, Fortunato Vega Ross, informaba: “De hecho se han roto las hostilidades, pudiendo decirse que existe un estado de guerra, por más que ésta no haya sido declarada formalmente”.<sup>458</sup> En este marco, y ante la negativa de la Conferencia de Washington a retirar sus buenos oficios, el Consejo, preocupado por crear una doble jurisdicción y puesta su atención en el conflicto de Manchuria y en los preparativos de la Conferencia del Desarme, llamó infructuosamente a los gobiernos de ambos países a llegar a un arreglo bajo la dirección de las instancias americanas. No obstante, el 23 de septiembre de 1932, creó un comité especial de seguimiento e información al que ya nos hemos referido, el Comité de Tres.

---

<sup>454</sup> “Libro Blanco”, México, AHGE-SRE, III-2470-4.

<sup>455</sup> QUEREJAZU CALVO, Roberto, *Historia de la guerra del Chaco*, La Paz, Juventud, 1990, p. 30.

<sup>456</sup> Herrera de Huerta daba cuenta de cómo Argentina, respaldada por los otros países “vecinos y amigos”, ponía “obstáculos, unas veces con Bolivia y otras con el Paraguay, a toda sugerión de los Neutrales, aconsejando a uno y otro establezcan condiciones para uno de los contendientes, pero sabedor de antemano que la otra parte rechazará”. Pablo Herrera de Huerta a Manuel C. Téllez (Secretario de Relaciones Exteriores), “Personal y confidencial”, Washington, 27.X.1932, AHGE-SRE, 20-10-13 (III).

<sup>457</sup> Esta declaración puede consultarse en CENTURIÓN, Carlos R., *El conflicto del Chaco Boreal: gestiones diplomáticas*, Asunción, La Colmena, 1937, pp. 13-14.

<sup>458</sup> Fortunato Vega a Secretario de Relaciones Exteriores, Asunción, 3.VIII.1932, AHGE-SRE, 20-10-13 (I).

Los Neutrales, por entonces calumniados de “parciales” por quienes consideraban sin fundamentos que sus propuestas favorecían a Bolivia,<sup>459</sup> permitieron la intervención de los limítrofes, cuya acción se apoyó en la “Acta de Mendoza”, un plan de paz ideado por los cancilleres de Argentina y Chile, y al que se sumaron Brasil y Perú, que preveía la suspensión de las hostilidades, el retiro de las fuerzas paraguayas y bolivianas a puntos específicos y el sometimiento del conflicto a arbitraje.<sup>460</sup> El fracaso del ABCP precedió a la declaración de guerra por parte de Paraguay el 10 de mayo de 1933, situación que determinó la intervención inmediata de la Sociedad a petición de Bolivia, aunque sin precipitarse a proponer sanciones como lo pedía el gobierno de La Paz ante la existencia de una declaración de guerra, considerada por el Consejo como “el reconocimiento formal de un estado de cosas que había existido de hecho durante casi un año.<sup>461</sup> Sólo así empezó a tomar forma la recomendación societaria de enviar una comisión especial —como la de Manchuria— al lugar de los hechos. Su envío, sin embargo, no sería inmediato, pues los contendientes, cada vez más interesados en ganar tiempo, yendo de un lugar a otro, estuvieron de acuerdo en que los Neutrales realizaran un nuevo intento. La intervención de la Sociedad verdaderamente tendrá lugar cuando los comisionados partan hacia Sudamérica. Entonces retomaremos este conflicto, aunque poniendo nuestra atención en la diplomacia ginebrina y el desempeño de México como consejal y comisionado.

El itinerario que siguió Leticia hasta llegar a Ginebra fue bastante corto, si bien habrá que considerar las circunstancias que así lo determinaron. Una vez que el gobierno de Perú se decidió a “canalizar la manifestación espontánea de irresistibles aspiraciones nacionales”<sup>462</sup> de los asaltantes de Leticia, confiado en que podrían hacerse modificaciones en Ginebra al tratado Salomón-Lozano —el cual nunca desconoció—, haciendo una lectura forzada del artículo 19 del Pacto, por el que se facultaba a la Asamblea a invitar “a los miembros de la Sociedad a que procedan a un

<sup>459</sup> Fredrik Norman (candidato al premio Nóbel de la Paz) a Luis de Zulueta (Ministro de Estado español), La Habana, 31.I.1933, ARCHIVO DEL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE ESPAÑA (en adelante AMAE), leg. R 1199, exp. 6, carpeta 80.

<sup>460</sup> Paraguay y Bolivia expusieron una serie de reservas que prácticamente supusieron una negativa. A este respecto, *vid. WEHRLI, Y.*, “La multiplicité..., *op. cit.*, pp. 187-188.

<sup>461</sup> WALTERS, F. P., *op. cit.*, p. 516.

<sup>462</sup> YEPES, Jesús María, *Le conflit entre la Colombie et le Pérou (Affaire de Leticia) devant le Droit International*, París, Jouve & Cie., 1933, p. 28.

nuevo examen de los Tratados que hayan dejado de ser aplicables, así como de las situaciones internacionales cuyo mantenimiento pudiera poner en peligro la paz del mundo". Alfonso Reyes sintetiza en unas cuantas líneas las pretensiones peruanas: "El Perú alegó siempre el criterio revisionista por tratarse de unos arreglos celebrados sin el consenso de la opinión pública, por un gobierno dictatorial, y por ser tales arreglos contrarios a la realidad geográfica y étnica de la zona pleitada".<sup>463</sup> El gobierno de perfil populista de Sánchez Cerro se propuso así replantear la cuestión de límites en la Amazonía, si bien Colombia fortaleció su posición rechazando, inicialmente, el desarrollo de un conflicto internacional, a fin de reservarse el restablecimiento del orden en el puerto;<sup>464</sup> posteriormente, cuando Leticia evolucionó hasta convertirse en algo más que un incidente, apoyándose en la opinión de algunos internacionalistas reconocidos que suscribieron su derecho a restablecer individualmente el orden en Leticia y reconocieron la validez del tratado Salomón-Lozano;<sup>465</sup> y, finalmente, invocando el pacto Briand-Kellogg de renuncia a la guerra como instrumento de política nacional,<sup>466</sup> con lo cual Estados Unidos no pudo rechazar la acusación de agresión contra Perú, si bien ofreció su mediación, al igual que Brasil, para que las partes llevaran a cabo negociaciones directas, hasta que a principios de 1933 renunciaron a avalar estas negociaciones ante la Comisión Permanente de Conciliación.<sup>467</sup> Ello, como lo aprecia George W. Baer, no hizo sino exacerbar "la actitud anti-estadounidense del

---

<sup>463</sup> REYES, A., *op. cit.*, p. 157.

<sup>464</sup> YEPES, J. M., *op. cit.*, pp. 34-35.

<sup>465</sup> Colombia se dirigió con este propósito a Raymond Poincaré, Émile Borel, Luis Anderson, Alejandro Álvarez y al ex presidente mexicano Francisco León de la Barra. Este último —entonces Presidente de los Tribunales Arbitrales entre Francia, Inglaterra, Austria, Grecia, Bulgaria y Hungría—, respondió a la consulta: "Cualesquiera que sean la nacionalidad de los sublevados, los medios de que disponen y la bandera que hayan enarbolado, el Gobierno colombiano, que tiene el derecho y el deber de velar por su propia conservación y por el respeto de sus derechos y de sus intereses legítimos, puede ejercer libremente toda acción que tienda a restablecer la paz en su propio territorio. Así pues, ningún obstáculo puede ponerse para proceder en la forma que le parezca conveniente [...] El problema que se le presenta a Colombia es pues netamente nacional..." *Vid. Importantes conceptos de internacionalistas de reputación mundial sobre el asunto colombo-peruano*, La Paz, Electra, 1932.

<sup>466</sup> *Vid. supra*, p. 27.

<sup>467</sup> A finales de enero de 1933, Henry L. Stimson, Secretario de Estado norteamericano, se reunió en Washington con los embajadores de Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia y Japón buscando su respaldo a una política de presión que hiciera ceder en sus pretensiones al gobierno de Sánchez Cerro. Juan Francisco de Cárdenas (Embajador de España en Estados Unidos) a Ministro de Estado, Washington, 31.I.1933, AMAE, R 953, exp. 16 "Conflictos Perú-Colombia: Leticia". Véase, también, ARAUJO ARANA, H., *op. cit.*, pp. 69-78 y PÉREZ GIL, L. V., *op. cit.*, pp. 196-197.

gobierno nacionalista y populista de Sánchez Cerro”<sup>468</sup>; y dado que no existían en Leticia otros intereses que no fueran colombianos o peruanos, la cuestión fue trasladada a Ginebra sin que ningún país americano se opusiera a ello. La efímera intervención brasileña —de poco más de un mes— que entonces seguía su curso, consiguió frenar el avance de la flotilla colombiana que se dirigía a Leticia, así como la aprobación por parte de Colombia de un plan propuesto por el destacado diplomático brasileño Afranio de Mello Franco, el cual precisaba la rendición de Leticia (que ya se encontraba ocupada por un destacamento peruano) a una unidad militar brasileña, la cual devolvería el puerto a los representantes de su soberanía legal.<sup>469</sup> Con un claro desánimo y algo de malicia, el gobierno de Lima aceptó que Brasil administrara Leticia en tanto se negociara el acuerdo, pero exigía su devolución si esta acción fracasaba.<sup>470</sup> Colombia tomó entonces la decisión de exponer la cuestión amazónica en el foro ginebrino de acuerdo con el artículo 15 del Pacto, que siempre contempla un trabajo de conciliación, sin que Perú se opusiera a ello dadas la posibilidad de hacer modificaciones al tratado Salomón-Lozano en Ginebra.<sup>471</sup>

#### *México y el conflicto del Chaco en el marco de la Sociedad de Naciones*

Los conflictos del Chaco y Leticia se situaron en el primer renglón de la agenda de México en Ginebra una vez que el país, en junio de 1933, aceptó suceder a Guatemala como miembro del Comité de Tres. Seis meses antes, como se recordará, el país había dado el *préavis* de retiro de la organización como resultado de la crisis internacional y cierto desánimo —cuestionable si se recuerda su parcial disposición observada en el capítulo anterior— por el desempeño societario en Manchuria. No obstante, al tratarse de un anuncio condicionado al saneamiento de su economía en los dos años siguientes, en los que actuará como consejal y comisionado para los conflictos

---

<sup>468</sup> BAER, George W., “Leticia and Ethiopia before the League” en *The League of Nations in retrospect*, Berlín, Walter de Gruyter, 1983, p. 283.

<sup>469</sup> Francisco Castillo Nájera al secretario de Relaciones Exteriores, “Remite informe sobre el asunto de Leticia”, Ginebra, 19.V.1933, AHGE-SRE, III-479-5.

<sup>470</sup> *Ibid.*

<sup>471</sup> Aunque Colombia tomó la iniciativa, Perú tampoco descartó o se opuso a la intervención de la Sociedad de Naciones. WALTERS, F. P., *op. cit.*, p. 523.

interamericanos, México —debe tenerse en mente desde ahora— enfrentará su propio *test case*<sup>472</sup> como miembro de la Sociedad de Naciones. En principio, el gobierno mexicano intentaría definir su actuar en armonía con el espíritu y las disposiciones del Pacto no obstante el riesgo de ver afectada eventualmente su imagen y posición en la convulsionada comunidad americana de naciones. Esto no implicó en modo alguno un sacrificio, pues de no ser por la Sociedad de Naciones, México difícilmente habría podido asumir un papel relevante en asuntos a los que geográfica y políticamente era ajeno. Si bien el ascendiente regional de México se había visto disminuido como consecuencia de su proceso revolucionario, el país emprendió en 1928 un proceso de institucionalización y, por consiguiente, de estabilización del régimen revolucionario al que, sin embargo, le resultaría imposible invertir esta situación por efecto de la crisis económica internacional y sus consecuencias en los países situados geográficamente por debajo de él, pues, tal como lo advierte Luis Pérez Gil,

[...] en los dos primeros años de la década, casi la mitad de los Estados de la región sufrieron cambios de gobierno irregulares, generalmente incruentos y protagonizados por elementos aconstitucionales de las fuerzas de seguridad. Este fue el caso, en 1930, de Argentina, Brasil, Bolivia, Perú y la República Dominicana, y, al año siguiente, de Chile, Ecuador, El Salvador y Guatemala. [...] se desarrolló un proceso de militarización de la vida política interna, aunque hubo experiencias de signo contrario, como fue Chile, donde la agitación política y social producto de la crisis económica llevó a la caída de la dictadura militar y a una etapa democrática.<sup>473</sup>

Pero también pueden mencionarse impedimentos más concretos. Para el caso de Leticia, el gobierno de Pascual Ortiz Rubio había roto relaciones con el de Sánchez Cerro en protesta por la detención de Haya de la Torre en mayo de 1931,<sup>474</sup> con lo cual

<sup>472</sup> La expresión anglófona es empleada por los estudiosos de la Sociedad de Naciones como referencia al desempeño de esta organización en el conflicto suscitado por la invasión italiana de Etiopía, caso en el que casi todos los medios coercitivos contemplados por el Pacto fueron empleados para contener —sin éxito— a una gran potencia internacional.

<sup>473</sup> PÉREZ GIL, L. V., *op. cit.*, p. 303.

<sup>474</sup> Una vez detenido Haya de la Torre, el gobierno peruano acusó al mexicano de permitir la transmisión de información subversiva a través de su valija diplomática, incidente que determinó la ruptura de relaciones entre ambos países hasta mayo de 1933. RUIZ GUERRA, Rubén, *Más allá de la diplomacia: relaciones de México con Bolivia, Ecuador y Perú, 1821-1994*, México, SRE, 2007, p. 133. Sin embargo, los desencuentros entre México y Perú venían produciéndose con grave dramatismo desde la década de 1920, pues el país se había convertido en un

México estaba imposibilitado para ofrecer, por sí solo o acompañado, sus buenos oficios. En el Chaco, Argentina buscaría ubicarse por encima de cualquier otro país, Estados Unidos en particular, a fin de asumirse como la nación más influyente al sur del continente, con lo cual aquí también tendríamos que dar por descontado a México, ya que cualquier mediador no sudamericano o incompatible con los propósitos argentinos, fue duramente combatido por la diplomacia rioplatense. En este sentido, el gobierno de Abelardo L. Rodríguez defendería muy bien su posición extraordinaria en el foro ginebrino ante los conflictos interamericanos y, por consiguiente, la primacía de la Sociedad de Naciones como instancia pacificadora.<sup>475</sup> La política exterior de México se desarrollaría sin sobresaltos, como reflejo de la estabilidad interna propia del Máximato, cuyo céñit sin duda fue alcanzado durante el interinato de Rodríguez, e iniciar su descenso tras el primer año de gobierno de Lázaro Cárdenas, conforme fue socavándose la base de poder sonorense y ampliándose la del nuevo gobierno mediante una decisiva política de masas que la Secretaría General de la Sociedad de Naciones seguiría atentamente.<sup>476</sup>

Ante el conflicto del Chaco, del que nos ocuparemos ahora por separado, otros países americanos, cuya actuación es en gran medida determinante de su evolución y desenlace, han fijado sus posiciones desde que en 1928 se escucharon, a decir de Francis Paul Walters, "los primeros truenos de lo que habría de ser más tarde una tormenta catastrófica."<sup>477</sup> De una parte tenemos, pues, a Argentina, opuesta a cualquier esfuerzo multilateral dirigido por el gobierno norteamericano y determinada a dirigir la paz del Chaco, dados los intereses económicos y políticos ya señalados que inevitablemente la colocaban del lado paraguayo,<sup>478</sup> y a los que finalmente cabría

---

espacio de permisividad para las acciones de no pocos opositores a los regímenes de Leguía y, más tarde, de Sánchez Cerro, como puede apreciarse en los capítulos "Reconstrucción" y "Los años rojos" en PALACIOS, G., *México...*, *op. cit.*

<sup>475</sup> TELLO, Manuel "Algunos aspectos de la participación de México en la Sociedad de las Naciones" en *Foro Internacional*, Vol. VI, núm. 2-3, octubre-diciembre 1965, p. 364; véase también VAN LEISEN, Herbert, *L'Amérique latine a la Société des Nations*, Ginebra, Les Archives Internationales, 1934, p. 146.

<sup>476</sup> SÁNCHEZ ANDRÉS, A., *op. cit.*, pp. 34-35; véanse las peticiones concretas de información al correspondiente en México de la Sociedad de naciones por parte de la Secretaría General y el tratamiento interno de ésta en ASDN/R 5151, Jacket's 1-3 "Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón".

<sup>477</sup> WALTERS, F. P., *op. cit.*, p. 387.

<sup>478</sup> Dado el interés que tenía Argentina en beneficiarse de la comercialización y transportación por su territorio del petróleo boliviano, la posibilidad de que Bolivia obtuviera un puerto en el río Paraguay y pusiera un límite a la expansión colonial de aquella en el Chaco próximo a Paraguay, son consideraciones que permiten a Leslie B. Rout

agregar el ánimo protagónico de su propio canciller, Carlos Saavedra Lamas, ansioso por el premio Nóbel de la Paz.<sup>479</sup> A este respecto escribe Yannick Wehrli:

Il n'est donc pas étonnant de voir l'Argentine proposer des négociations parallèles et concurrentes à celles de la Commission des Neutres, dénigrer publiquement les propositions de Washington, ou militer pour l'intervention de la SDN, au moment même où Buenos Aires s'apprêtait à réintégrer l'organisme genevois, afin de porter le règlement de la question devant une institution d'où les Etats-Unis étaient absents.<sup>480</sup>

Si bien Brasil, otro país limítrofe, tampoco respondió al llamado de la Conferencia de Arbitraje y Conciliación de los Estados Americanos para conformar la Comisión de Neutrales, su actitud hacia Estados Unidos no es la misma que la de Argentina. Aunque se muestra favorable a un acuerdo regional entre los países limítrofes, no tiene inconveniente en que el arreglo emane de un esfuerzo panamericano y, a diferencia de Argentina y Chile,<sup>481</sup> no tiene un favorito en la contienda.<sup>482</sup> No obstante, subsiste en este ex miembro de la Sociedad de Naciones cierto malestar hacia la organización ginebrina, de la que esperaba, como pago a sus servicios, el otorgamiento de un lugar permanente en el Consejo,<sup>483</sup> aspecto que lo hará proclive a una resolución panamericana del conflicto acorde con su política a favor de Estados Unidos. Si bien la diplomacia estadounidense se inclinaría por un marco de conciliación panamericano,

---

sintetizar en una frase la determinación de Argentina en la contienda: “Bolivian defeat, not Paraguayan victory, became vital.” ROUT, L. B., *op. cit.*, p. 60.

<sup>479</sup> Vid. ESCUDÉ, Carlos y Andrés CISNEROS (dirs.), *Historia de las relaciones exteriores argentinas*, Centro de Estudios de Política Exterior, [documento en línea en formato htm]: <http://www.argentina-rree.com/9/9-047.htm>, consultado el 10 de julio de 2009.

<sup>480</sup> WEHRLI, Y., “La multiplicité..., *op. cit.*, p. 186. Pablo Herrera de Huerta, representante de México en la Comisión de Neutrales, advertía el daño moral que Argentina hacía sin ningún miramiento, pues estas eran “especies vertidas con toda mala fe y que quieren hacernos pasar a los Neutrales como meros títeres o apéndices de los Estados Unidos”. Pablo Herrera de Huerta a Secretario de Relaciones, “Rumores calumniosos en el conflicto del Chaco”, Washington, AHGE-SRE, 14.X.1932, 20-10-13 (III).

<sup>481</sup> Aunque Chile no se opuso a los manejos diplomáticos de su ocasional compañero de fórmula, beligerante indirecto en la guerra, fue en el marco de una ambigua neutralidad donde las autoridades de Santiago buscaron contrarrestar el apoyo permanente que en forma de armamento, inteligencia, financiación y medicinas Argentina concedió a Paraguay. Chile no sabría condenar las aspiraciones de Bolivia sobre el río Paraguay, pues ello contrarrestaba ya las ambiciones de este país mediterráneo sobre el litoral perdido en la guerra del Pacífico. En este sentido, no puso obstáculos al tránsito de armas a través de sus puertos en Antofagasta y Arica, por lo que también se negó a participar en el embargo de armas a los beligerantes que en junio de 1934 coordinó la Sociedad de Naciones. ROUT, L. B., *op. cit.*, pp. 62-63.

<sup>482</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>483</sup> Vid. VARGAS GARCIA, E., *op. cit.*, pp. 139-141.

también sabría cuándo abstenerse a favor de otras instancias, especialmente las limítrofes, “para no interferir —de acuerdo con Amado Luiz Cervo— y dejar a los latinoamericanos la conducción autónoma de sus negociaciones de paz”,<sup>484</sup> lo cual responde tanto a un retraimiento acentuado por efecto de la crisis económica<sup>485</sup> como al nuevo clima que Estados Unidos buscaba conferir a sus relaciones continentales.<sup>486</sup> Esta posición, sin embargo, no supuso una política que obstaculizara los esfuerzos societarios para poner fin al conflicto.<sup>487</sup> Finalmente cabe referirnos a España, integrante junto con Irlanda<sup>488</sup> y México del Comité de Tres. Guiados por el principio de “neutralidad fraternal”,<sup>489</sup> expresión de “una política de mayor vinculación y protagonismo respecto a las repúblicas hispanoamericanas”<sup>490</sup>, los representantes de la

---

<sup>484</sup> CERVO, Amado Luiz, “Relaciones interlatinoamericanas” en Marco PALACIOS (dir.), *América Latina desde 1930*, Vol. VIII, Madrid, Ediciones UNESCO-Editorial Trotta, 2006, p. 321.

<sup>485</sup> *Vid. ROUT, L. B., op. cit.*, pp. 64-67.

<sup>486</sup> Las bases de la “política de buena vecindad” del presidente Franklin D. Roosevelt, anunciada en 1933, son echadas en el periodo de “restauración conservadora”, por lo que remito al lector a textos complementarios sobre esta temática: BEMIS, Samuel Flagg, *La diplomacia de Estados Unidos en la América Latina*, México, FCE, 1944; CONNELL-SMITH, Gordon, “Latin America in the Foreign Relations of the United States” in *Journal of Latin American Studies*, Vol. 8, No. 1, mayo 1976, Cambridge University Press, pp. 137-150; y una revisión de sus principales supuestos en MILLER, Nicola, “Las potencias mundiales y América Latina desde 1930” en M. PALACIOS (dir.), *op. cit.*, pp. 293-296.

<sup>487</sup> *Vid. HUBBARD, Ursula P., La collaboration des États-Unis avec la Société des Nations et l'Organisation Internationale du Travail dès origines à 1936*, París, Publications de la Conciliation Internationale-Centre Européen de la Dotación Carnegie, 1937, pp. 342-357.

<sup>488</sup> El papel de Irlanda frente a los conflictos del Chaco y Leticia no sería menos destacado que el de México y España, aunque la política seguida por este integrante del Comité de Tres fue dejada por entero al criterio de su representante, Sean Lester, quien en septiembre de 1933, al concluir el periodo de su país como miembro del Consejo, cedió su lugar al representante checoslovaco Štefan Osuský y la presidencia del Comité al comisionado mexicano. A diferencia de México y Madrid, los conflictos latinoamericanos fueron para Dublín, como para Praga, asuntos de la Sociedad de Naciones que no concernían a su política nacional, lo cual es muy comprensible. Remito al lector a los capítulos dedicados al estudio de la desinteresada labor irlandesa en los siguientes trabajos: KENNEDY, Michael, *Ireland and the League of Nations, 1919-1946: International Relations, Diplomacy and Politics*, Dublin, Irish Academic Press, 1996 y WEHRLI, Yannick, “Sean Lester, Ireland and Latin America in the League of Nations, 1929-1946”, en *Irish Migration Studies in Latin America*, Society for Irish Latin American Studies, [documento en línea en formato htm]: <http://www.irlandeses.org/0903wehrli.htm>, consultado el 10 de julio de 2009.

<sup>489</sup> DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo, “La política latinoamericana de España en el siglo XX” en Ayer, num. 49, Madrid, Marcial Pons, 2003, p. 135.

<sup>490</sup> NEILA HERNÁNDEZ, José Luis, “España y el conflicto del Chaco en el marco de la Sociedad de las Naciones (1932-1935)” en *Estudios históricos: homenaje a los profesores José Ma. Jover Zamora y Vicente Palacio Atard*, Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad Complutense, Madrid, 1990, p. 698. De acuerdo con Ma. De los Ángeles Egido León, la base moral de la política española en Ginebra hacia las naciones hispanoamericanas buscaba “reverdecer el prestigio español” de cara a consolidar una “hegemonía cultural y racial” ante la incapacidad de la antigua metrópoli para disputarle a Gran Bretaña y Estados Unidos su hegemonía económica y política. EGIDO LEÓN, Ma. de los Ángeles, *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, Madrid, UNED, 1987, p. 102. Sin embargo, esta apreciación, que pone de relieve la búsqueda de supremacía, no se corresponde ni con los propósitos explícitos de los dirigentes republicanos, ni mucho menos

II República española se esforzarían al igual que las mexicanas porque el Chaco y Leticia fueran resueltos en Ginebra, lo cual supondría hacer frente a los diversos mediadores “aficionados”, como los llamaría Salvador de Madariaga, en el entendido de que “la Sociedad de Naciones era la única institución obligada por la ley a mantener el orden entre sus naciones asociadas”.<sup>491</sup> México y España sentarían un sugerente precedente de cooperación al atender desde Ginebra los conflictos del Chaco y Leticia.

Para el caso concreto del Chaco, la opinión que pronto se formaría Francisco Castillo Nájera sobre el trabajo de los representantes republicanos sería bastante positiva:

Sinceramente la labor de estos señores supera a la mayoría de los anticuados e ineptos que, en las últimas épocas representaban a la monarquía. Ni el Marqués de Berna, ni el Marqués de Rial, hicieron nunca nada en beneficio de ninguno de los países [se refería a Bolivia y Paraguay]. Álvarez del Vayo trabajó por un acercamiento real entre España y México. Son justas las simpatías de las que goza en los círculos oficiales e intelectuales. México debe agradecerle que, ya desligado de la representación diplomática, ha sustentado, en Madrid, conferencias en las que expone los esfuerzos del Gobierno para lograr el mejoramiento de las clases populares.<sup>492</sup>

---

con su capacidad real de persuasión ante los gobiernos de América Latina, en razón de la desconfianza que, con excepción del mexicano, despertaba en ellos el perfil socialista del nuevo régimen. PÉREZ GIL, L. V., *op. cit.*, pp. 195, 189-199.

<sup>491</sup> MADARIAGA, Salvador de, *Memorias (1921-1936): Amanecer sin mediodía*, Madrid, Espasa-Calpe, 1977, p. 356. Véase también Felipe Ximénez de Sandoval a Salvador de Madariaga, “Informe sobre las últimas reuniones de la Sociedad de las Naciones”, Madrid, 11.I.1935, AMAE, R 769, exp. 3; José María de Aguinaga (ex Subsecretario del Ministerio de Estado), “Cuadernos de política internacional española. Periodo 1934-1936. España y América: relaciones con la América española y Filipinas y notas sobre el mundo hispánico”, R 5499, exps. 8 y 11.

<sup>492</sup> Francisco Castillo Nájera a Baldomero Menéndez Acebal, representante de la Cruz Roja española en México, París, 29.X.1933, AHGE-SRE/AFCN, exp. 72. El acercamiento entre México y España en la Sociedad de Naciones no se reflejó en la relación de sus respectivos representantes, dado el temperamento fuerte de Castillo Nájera y más bien refinado de Madariaga. Haré una transcripción breve no sólo para ilustrar este aspecto, sino para explicar también las condiciones en que México perdió la elección a la presidencia de la XIV Asamblea. Según el delegado español: “Los hispanoamericanos, en quienes teóricamente se apoya el Sr. Castillo Nájera, me manifestaron separadamente todos o su indiferencia o su fuerte oposición, pero ninguno osaba hablar al Sr. Castillo Nájera de otro modo que con palabras corteses y prometedoras. En estas circunstancias, el Sr. Castillo Nájera llevó adelante su gestión con sus propias fuerzas y obtuvo bastantes promesas que él calculaba en 34 votos. La reacción que le había anunciado no tardó en producirse y capitaneada por el representante noruego, Mr. Hambro, improvisaron en menos de media hora la candidatura del representante de Sur-africano, Mr. Water, que triunfó fácilmente de la mejicana. No vacilo en afirmar a Vd., en este terreno confidencial que le escribo, que considero francamente intolerable la conducta del Sr. Castillo Nájera quien, además, por su falta de condiciones personales para la Presidencia, de sentido lingüístico y hasta aspecto externo, estaba poco capacitado para aspirar a este puesto. Para compensar este fracaso, tomé la iniciativa de subir a la tribuna ayer mañana [y] apoyamos la candidatura del propio Sr. Castillo Nájera para Vicepresidente de la Asamblea que salió fácilmente triunfante”. Salvador de Madariaga a Niceto Alcalá-Zamora

En resumen, puede decirse que si por una parte México y España estarían interesados en “universalizar” la solución del conflicto del Chaco, Argentina buscaría “sudamericanizarla” o, en términos más realistas, “argentinizarla”, Estados Unidos “panamericanizarla” y Brasil, finalmente, “americanizarla”. En todo caso, ninguno subestimaría la determinación argentina a liderar una paz favorable a sus intereses en el Chaco y, por extensión, a Paraguay.<sup>493</sup>

Si bien México era miembro de la Sociedad de Naciones cuando a finales de junio de 1933 la Comisión de Neutrales se sustrajo del conflicto del Chaco,<sup>494</sup> éste, que aún no tomaba el puesto de Guatemala en el Comité de Tres, pudo experimentar el mismo malestar que este acto produjo a su representante en Washington, Pablo Herrera de Huerta:

Entra la Liga en el conflicto del Chaco después de la Declaración del 3 de agosto, la cual, si no hubiera sido por la malhadada injerencia de los cuatro países “vecinos y amigos” pudo haber acabado con los combates en el Chaco, y entra cuando han caído en aquella región los primeros aguaceros y comenzará a desarrollarse la fiebre amarilla. El

---

(Presidente de la República española), “Nota sobre la elección de presidente para la XIV Asamblea de la Sociedad de las Naciones”, Ginebra, 26.IX.1933, AMAE, R 1810, exp. 9 “Notas del Sr. Madariaga”. Véase también SOCIETE DES NATIONS, *Journal Officiel*, “Actes de la 14<sup>ème</sup> session ordinaire de l’Assemblée. Séances Plénières. Compte rendu des débats”, Ginebra, 1933, ASDN, pp. 30, 34; Francisco Castillo Nájera a José Manuel Puig Casauranc, Ginebra, 12.VII.1933, AHGE-SRE, III-302-1 (II).

<sup>493</sup> BARCLAY, Glen, *Struggle for a continent. The Diplomatic History of South America, 1917-1945*, Nueva York, New York University press, 1972, pp. 43-44.

<sup>494</sup> La Comisión de Neutrales sugirió una acción conjunta a los limítrofes en mayo de 1933, pero se topó una vez más con el recelo de Argentina, la cual declinó la invitación refiriendo a la intervención de la Sociedad en ese momento y se ocupó inmediatamente de los preparativos para regresar a la Sociedad de Naciones a la que paradójicamente llegaría Saavedra Lamas con su Pacto Antibélico bajo el brazo. Véase *ibid.*, pp. 49-50. Por su parte, la Comisión de Neutrales anunció que “contribuiría mejor para el establecimiento de la paz” en el Chaco “abandonando la situación”, puesto que “La experiencia ha demostrado que cuando existe más de un centro de negociaciones, la confusión y el desacuerdo son resultados inevitables.” Y dando un espaldarazo a la Sociedad de Naciones, la Comisión sugirió que las negociaciones, si las demás instancias mediadoras optaban igualmente por retirarse, se centraran en Ginebra “pudiendo así el Comité de la Liga proseguir sus trabajos con el apoyo universal a favor de la paz”. COMISIÓN DE NEUTRALES, Washington, 27.VI.1933, ASDN/BAL/S 508, dossier 8. La disolución de esta instancia fue sugerida al presidente Franklin D. Roosevelt por el propio presidente de la Comisión, Francis White y William Phillips, Secretario de Estado suplente, quienes prudentemente expusieron: “After four one-half years of patient endeavors in this matter, the United States can in this way get out of the matter peacefully and leave it to the League and South Americans. In our opinion, we should not be a member of the League Commission because, if we do so, we will surely run into conflict with Argentina, which is not a neutral and has openly supported Paraguay. We do not want to get into trouble with Argentina on account of American interests in that country. We have no interests in the Chaco”. Tomado de ROUT, L. B., *op. cit.*, pp. 66-67. Las cursivas son mías.

resultado será que forzosamente habrán de cesar las hostilidades por ambos motivos, mientras podrá pensarse se debió únicamente a la intervención de la Liga, que con ello dará tamborazo para tratar de recuperar su mal parado prestigio. Y los países neutrales aparecerán como unos tontos de capirote, unos incapaces que en cuatro años de trabajos no pudieron lograr lo que la señora Liga obtuvo en un solo mes o menos aún [...] ¿No le parecería a usted que si la tal Liga se pone impertinente, sería una magnífica oportunidad para desligarnos de ella?<sup>495</sup>

El hecho de que esta última sugerencia —pertinente por las razones que conocemos— no fuera finalmente aceptada por el gobierno mexicano, muestra cuán determinante fue para éste intervenir en la resolución de los conflictos del Chaco y Leticia a través de la Sociedad de Naciones, no solamente por la posición extraordinaria que le ofrecería ante estos diferendos, sino también por efecto de un creciente protagonismo del país en la política societaria, de forma tal que el prestigio también incidió en la decisión de permanecer en la Sociedad. México volvió a disfrutar esta notoriedad en mayo de 1933, al tomar el asiento de la presidencia del Consejo que dejaba Japón al separarse de la Sociedad en protesta por la condena a sus acciones en Manchuria;<sup>496</sup> un mes más tarde al suceder a Guatemala en el Comité de Tres; y así sucesivamente en la Asamblea y otras comisiones especiales. En este marco, Castillo Nájera, apoyado por el ex presidente Emilio Portes Gil, realizaron gestiones con este propósito ante Calles y el presidente en turno del Maximato, Abelardo L. Rodríguez,<sup>497</sup> quien, el 1 de septiembre de 1933, en su informe anual al Congreso, dio finalmente garantías respecto a la permanencia de México en Ginebra.<sup>498</sup> La cancillería mexicana

---

<sup>495</sup> Pablo Herrera de Huerta a Manuel C. Téllez, Secretario de Relaciones Exteriores, “Personal y confidencial”, Washington, 27.X.1932, AHGE-SRE, 20-10-13 (III).

<sup>496</sup> Alberto J. Pani a Secretario de Relaciones Exteriores, París, 4.IV.1933, AHGE-SRE, III-498-1. Puesto que la situación de México era la misma, la cancillería mexicana, a fin de no restar fuerza a su posición en la presidencia, instruyó a su representante en el Consejo, Francisco Castillo Nájera, recordar a los consejales, que “sólo circunstancias de orden económico habían inspirado las declaraciones de diciembre y que nuestro deseo más ferviente es que esas condiciones económicas mejoren hasta el grado que permitan [...] dejar sin efecto [tal] aviso”. José Manuel Puig Casauranc a Francisco Castillo Nájera, México, 19.IV.1933, AHGE-SRE, III-498-1. México presidió las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo que se sucedieron entre julio y agosto de 1933.

<sup>497</sup> Luis Sánchez Pontón a Julián Nogueira, México, 7.XII.1934, ASDN/R 5151, Jacket 1 “Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón”.

<sup>498</sup> Extracto del informe presidencial de Abelardo L. Rodríguez, ASDN/BAL/S 507, dossier 12. En mayo de 1934, el gobierno mexicano comunicó formalmente su permanencia. SOCIETE DES NATIONS, *Journal Officiel*, año XV, núm. 5, V.1934, ASDN, C.180.M.74.1934, p. 428.

había vuelto a sopesar los pros y los contras relativos a la permanencia mexicana, para finalmente respaldarla, con lo cual, para quienes observaban el comportamiento internacional, se retomaba el curso de la política exterior emprendido por Estrada.<sup>499</sup>

Previa la incorporación de México al Comité de Tres, éste recomendó al Consejo un procedimiento de pacificación del Chaco que contempló un arreglo arbitral y el envío al terreno de una Comisión responsable ante el Consejo con el objeto de negociar las disposiciones para poner fin a las hostilidades, preparar el compromiso de arbitraje e informar “sobre todas las circunstancias del conflicto, incluso la acción de ambas partes en el litigio”, a fin de que el Consejo pudiera cumplir con sus deberes conforme al Pacto.<sup>500</sup> Los procedimientos de la Sociedad, debe tenerse en cuenta, no se caracterizaban por su rapidez, mucho menos cuando se le distraía en la realización de su trabajo, lo cual, para el caso del Chaco, llegó a inquietar a su propio Secretario General, para quien “el continuo intercambio indirecto de notas entre Bolivia y Paraguay a través del Comité de Tres le estaba dando la apariencia de una oficina postal”.<sup>501</sup> La Comisión del Chaco quedó finalmente constituida en julio de 1933 bajo la presidencia del español Julio Álvarez del Vayo.<sup>502</sup> Sin embargo, a petición de las partes,<sup>503</sup> debió

---

<sup>499</sup> José María de Aguinaga, “Cuadernos de política...”, AMAE, 5499 bis, exp. 10.

<sup>500</sup> “Libro Blanco”, México, AHGE-SRE, III-2470-4.

<sup>501</sup> Eric Drummond a Comité de Tres, Ginebra, 8.VI.1933, AHGE-SRE/AFCN, exp. 70.

<sup>502</sup> La Comisión de Encuesta quedó integrada como sigue: conde Luiggi Aldrovandi Marescoti (Italia), Julio Álvarez del Vayo (España), general de división Henri Freydenberg (Francia), lugarteniente coronel Raúl Rivera Flandes (México) y el brigadier general Alexander Robertson (Inglaterra). En representación de la Secretaría General de la Sociedad de Naciones: Juan Antonio Buero (Uruguay) y H. Vigier (Francia). Más tarde, el 31 de octubre de 1933, Paraguay designó a los doctores Venancio B. Galeano y Efraím Cardozo como asesores de la Comisión. Bolivia, por su parte, fue el último en nombrar a sus asesores, hasta que la Comisión le aseguró que su mandato suponía el respeto escrupuloso del principio de soberanía nacional de los dos países. Los asesores bolivianos fueron los doctores Julio A. Gutiérrez, Luis Fernando Gauchalla y Miguel Mercado Moreira. SOCIETE DES NATIONS, *Différend entre la Bolivie et le Paraguay: rapport de la Commission du Chaco*, Ginebra, 2.V.1934, ASDN, C.154.M.64.1934.VII, pp. 7-8. El comisionado mexicano Raúl Rivera Flandes había sido director de la Sección Geográfica del Ministerio de Guerra, responsable de la Oficina Nacional de Reconocimiento Topográfico y Geográfico y entonces se encontraba comisionado en Francia para el estudio de Geodesia y Astronomía de acuerdo al expediente de su postulación. Francisco Castillo Nájera a Francis Paul Walters, Ginebra, 10.VII.1933, AHGE-SRE/AFCN, exp. 70. El informe de sus actividades a la cancillería mexicana en AHGE-SRE, III-302-1 (III).

<sup>503</sup> En esta ocasión la iniciativa de reunir al ABCP la tomó Brasil, fundando la invitación en la idea de que los asuntos americanos debían resolverse en América y por países de ese continente. Saavedra Lamas hizo las veces de portavoz ante el Comité de Tres, reforzando la petición con el consentimiento de las partes, cuyas exposiciones, informaba Castillo Nájera, eran “idénticas en el espíritu aunque de redacción ligeramente distintas, lo que daba a entender que las variantes de estilo no obedecían sino a una diversidad de criterio en la traducción de un mismo texto escrito en castellano”. La guerra empezaba a ser desfavorable a Bolivia en tanto que Paraguay veía la posibilidad de aventajarlo; ambos necesitaban tiempo para revertir la situación y para ello, más que nunca, decidieron apoyarse en

esperar tres meses hasta que concluyó una intervención más de los países limítrofes (ABCP), pese a que este grupo informal, cada vez más erosionado por el ánimo protagónico argentino,<sup>504</sup> sería incapaz de hacer una propuesta que superase la que había concebido en Mendoza a principios de 1933, razón que ayuda a explicar el inesperado regreso de Argentina a la Sociedad de Naciones.<sup>505</sup> A Castillo Nájera, en su papel de presidente del Consejo y del Comité de Tres, le correspondió dejar a salvo los derechos de la Sociedad sobre el Chaco y la puerta abierta para intervenir en cualquier momento si así lo creía conveniente.<sup>506</sup> La Comisión internacional, integrada por representantes de España, Francia, Inglaterra, Italia y México, pudo realizar finalmente su trabajo entre noviembre de 1933 y marzo de 1934, periodo en el que buscó el cese de las hostilidades, sometió a las partes varias propuestas de arbitraje y reunió la información necesaria para que el Consejo pudiera precisar medidas concretas de solución.

Hasta ese momento, los miembros del Comité de Tres, entre los que ya figuraba el representante mexicano, habían desarrollado un infructuoso trabajo de conciliación que los previno sobre la posible orientación de los beligerantes hacia una guerra de desgaste. La situación es descrita así por Castillo Nájera:

A diario perdemos varias horas, en incidentes sin importancia, en interpretar la frase de una nota o en bizantinismos que a nada conducen. Escriben en un tono de una ordinarez sin precedente [...] La mayor dificultad para nosotros consiste en que, en pláticas privadas [los representantes de ambas partes] aceptan sugerencias y bases que hacen

---

los limítrofes. Francisco Castillo Nájera a Secretario de Relaciones Exteriores, París, 7.VIII.1933, “Informe sobre el conflicto del Chaco”, AHGE-SRE/AFCN, exp. 1010.

<sup>504</sup> Vid. ESCUDÉ, C. y A. CISNEROS, *op. cit.*, [documento en línea en formato htm]: <http://www.argentina-free.com/9/9-048.htm>, consultado el 10 de julio de 2009; BARCLAY, G., *op. cit.*, pp. 51-53.

<sup>505</sup> Salvador de Madariaga a Presidente de la República, Ginebra, 26.IX.1933, AMAE, R 1810, exp. 9 “Notas del Sr. Madariaga”.

<sup>506</sup> Francisco Castillo Nájera a Secretario de Relaciones Exteriores, París, 7.VIII.1933, “Informe sobre el conflicto del Chaco”, AHGE-SRE/AFCN, exp. 1010. La intervención del ABCP fue vista con enorme pesimismo en Ginebra, como puede leerse en otro informe del representante mexicano: “Inspira mayor pesimismo sobre el porvenir de la mediación amistosa del ABCP la circunstancia de que, a pesar de los ofrecimientos de sus representantes en Ginebra, los Gobiernos de Bolivia y Paraguay han continuado organizando la lucha militar en el Chaco”. Francisco Castillo Nájera a Secretario de Relaciones Exteriores, París, 29.VIII.1933, AHGE-SRE, III-302-1 (I).

posible un arreglo, pero, en sus comunicaciones oficiales, se desdicen de lo que antes afirmaron y levantan un obstáculo a cada momento.<sup>507</sup>

Madariaga se refiere en sus memorias al carácter poco conciliador de los representantes de Bolivia y Paraguay:

[...] uno de ellos, Caballero de Bedoya, que era el del Paraguay, era hombre poco dúctil y procuró oponer los Estados Unidos a la Sociedad de Naciones para pescar en río revuelto; mientras que el otro, Costa du Rels, era un europeo muy *boulevardier*, que padecía una pasión por el vocablo *derechef*, de poco uso en Francia, lo que le valió el apodo de Monsieur Derechef. Ambos tesoneros y tercos defensores de algo, pero ¿de qué?<sup>508</sup>

Estas condiciones hicieron prever a Castillo Nájera la aplicación de sanciones dada la intransigencia de los beligerantes, especialmente de Paraguay. A este respecto expuso ante el canciller mexicano, José Manuel Puig Casauranc, la necesidad que en dado caso habría de contravenir la instrucción de abstenerse a votar este tipo de medidas. Momentos como este son cruciales para este estudio, pues en el fondo, Castillo Nájera llamaba la atención sobre la política poco comprometida de México en la Sociedad de Naciones:

[...] es posible que se pida la aplicación del artículo XVI para los paraguayos, en vista de la imposibilidad de tratar directamente con su representante, cuando la delegación boliviana permanece aquí dispuesta a entrar en conversaciones. Como Presidente del Consejo, y como presidente interino del Comité de Tres, *me veré en la obligación de aceptar la aplicación de dicho artículo*, pues de otra manera tendremos que confesar que

---

<sup>507</sup> Francisco Castillo Nájera a José Manuel Puig Casauranc, Ginebra, 12.VII.1933, AHGE-SRE, III-302-1 (II). Walters hace una descripción similar de los representantes diplomáticos y refiere igualmente el empleo de lenguaje ofensivo. WALTERS, F. P., *op. cit.*, p. 511.

<sup>508</sup> MADARIAGA, S. de, *op. cit.*, pp. 354-355. Ciertamente los representantes de ambos beligerantes se convirtieron en un distintivo de este conflicto en la historia clásica de la Sociedad de Naciones, cuyo autor, Francis P. Walters, se refiere a Costa du Rels como alguien muy poco conciliador y dado al sarcasmo, y a Caballero de Bedoya como un diplomático que hacía gala de su carácter visceral y de su constante ausencia de Ginebra. WALTERS, F. P., *op. cit.*, p. 511.

la Liga es impotente para resolver el asunto y cruzarnos de brazos ante el espectáculo de una matanza que no tiene razón de ser.<sup>509</sup>

Si bien la Sociedad de Naciones fue esencialmente una organización integrada por Estados, una de sus más importantes innovaciones en la historia de las relaciones internacionales reside en la necesaria pérdida de identidad nacional de sus funcionarios o comisionados, quizá también una de sus pretensiones más utópicas. No obstante, la circunstancia que nos interesa plantear aquí es la aceptación o rechazo por parte de las autoridades mexicanas de estas condiciones en tanto que una verdadera prueba de respeto y respaldo al Pacto societario. Aunque todo comisionado podía advertir que su opinión no necesariamente era compartida del todo en su país de origen —caso de los comisionados que por sus conocimientos y/o capacidades eran llamados a prestar un servicio a los distintos organismos “ginebrinos”— o por el gobierno que representaba —caso de los diplomáticos investidos con estos poderes—, sería ingenuo creer que por lo menos estos últimos pudieran descartar por un momento los intereses de sus gobiernos, o esperar que estos no les pidieran cuenta de sus actos. Es por ello que para los casos que nos ocupan me parece más atinado poner atención en las variaciones de la política de México en Ginebra que en una situación excepcional donde Castillo Nájera actuaría, debatiría y votaría como un comisionado imbuido en principios universales.<sup>510</sup> En este sentido, si llegado el momento, el gobierno mexicano —representado a partir del 1 de diciembre de 1934 por Lázaro Cárdenas, quien sólo hasta 1936 se libró de la sombra del “Jefe Máximo”— estaría de acuerdo en la necesidad de condenar o sancionar —para lo cual resultaba imprescindible su aprobación formal— sería equivocado pensar que con ello se buscaría no contradecir el juicio de su

---

<sup>509</sup> Francisco Castillo Nájera a José Manuel Puig Casauranc, Ginebra, 12.VII.1933, AHGE-SRE, III-302-1 (II). Las cursivas son mías.

<sup>510</sup> Si bien Castillo Nájera era médico de profesión y como tal dirigió la Escuela Médica del Ejército Mexicano, su incursión en la vida diplomática inició como embajador en China; ostentó el mismo rango en Francia, la Sociedad de Naciones y Estados Unidos, hasta que en 1945 fue nombrado Secretario de Relaciones Exteriores. En suma, su perfil corresponde más al de un hombre del Estado mexicano que al de un comulgante del internacionalismo utópico propio del periodo de entreguerras. Sobre su trayectoria diplomática *vid. CASTAÑEDA ZAVALA, Jorge, "Una práctica diplomática en un mundo cambiante. El embajador Francisco Castillo Nájera, 1922-1950"* en Agustín SÁNCHEZ ANDRÉS *et. al., Artífices y operadores de la diplomacia mexicana, siglos XIX y XX*, UNAM-UMSNH-El Colegio de San Luis-Porrúa, 2004, pp. 253-276.

representante, quien no obstante lo dicho hasta aquí, gozaba de la confianza de los funcionarios del Secretariado internacional ginebrino.<sup>511</sup> Para concluir con esto, cabe advertir que a finales de 1932, en el marco de los trabajos de la Comisión de Neutrales, la cancillería mexicana había autorizado a su representante respaldar la propuesta de embargo sobre material bélico que sin éxito fue concebida para poner fin al conflicto del Chaco.<sup>512</sup> Pero a Castillo Nájera se le había instruido en sentido contrario, pese a que desde noviembre de 1932 el Comité de Tres, y más tarde las principales potencias societarias, Francia y Gran Bretaña, consideraron pertinente esta medida.<sup>513</sup> Aunque no había llegado el momento para tomar una decisión al respecto, el Secretario de Relaciones Exteriores de México, José Manuel Puig Casauranc, no ignoró la inquietud de su representante dada la actitud poco conciliadora de Bolivia y Paraguay, “y hasta puede creerse —escribía el canciller— que lo único que sucede es que cuando se les presenta la oportunidad de un arreglo, escabullen el bulto con pretexto de nuevas jurisdicciones”.<sup>514</sup>

El momento para hacer estos ajustes se presentaría una vez que la Comisión del Chaco entregó su informe al Consejo el 2 de mayo de 1934.<sup>515</sup> La Comisión denunció la guerra del Chaco como “sin sentido”,

[...] particularmente despiadada y atroz [donde] los soldados se enfrentan en los matorrales, lejos de los centros de población, bajo un clima muy duro. Los enfermos y los heridos reciben frecuentemente curaciones insuficientes, en razón de la dificultad de improvisar, con los medios limitados, un servicio sanitario [satisfactorio] Además [...]

<sup>511</sup> La impresión que tenía la Secretaría General del representante mexicano era bastante positiva, como puede sacarse de una carta que a título personal dirigió Cristóbal Rodríguez, jefe de la oficina de América Latina en la Sociedad, al antiguo encargado de la oficina de México en Ginebra: “Todos estamos muy satisfechos por aquí con la continuidad de México como miembro de la Sociedad de las Naciones; y a todos nos complace que la actuación [del] ministro Castillo Nájera sea altamente satisfactoria, lo que refleja en bien moral y político no sólo del culto país de Vds., sino a favor de la América Latina. El Dr. Castillo Nájera ha dado pruebas de abnegación grande en estos últimos tiempos como Presidente interino del Comité de Tres, encargado de buscar una solución al conflicto boliviano paraguayo. Hay que haber estado aquí para apreciar el gesto abnegado suyo”. Cristóbal Rodríguez a Salvador Martínez de Alva, Ginebra, 8.VIII.1933, ASDN/BAL/S 507, dossier 12.

<sup>512</sup> Relaciones a Embajada Mexicana en Washington, México, 15.X.1932, AHGE-SRE, 20-10-13 (III).

<sup>513</sup> *Vid. WALTERS, F. P., op. cit., p. 515.*

<sup>514</sup> Puig Casauranc a Francisco Castillo Nájera, “Estrictamente confidencial”, México, 8.VIII.1933, AHGE-SRE, III-302-1 (II).

<sup>515</sup> Sobre las gestiones y actividades de la Comisión del Chaco en Sudamérica, *vid. HERRERA LEON, F., La política..., op. cit., pp. 115-127.*

mientras la lucha continúa, estos dos países se empobrecen, y el futuro aparece para ellos cada vez más oscuro. La juventud está al frente, las universidades están cerradas, mientras [...] que estas dos naciones tienen necesidad de todas las fuerzas que representa esta juventud —hoy parcialmente desaparecida— para desarrollarse, para realizar mejores condiciones de vida, una mejor educación del pueblo, una mejor higiene, *la guerra del Chaco representa, para el progreso de la civilización de esta parte de América Latina, una verdadera catástrofe.*<sup>516</sup>

Estimó también que uno de los principales obstáculos que encontraba la solución del conflicto residía en la creencia de los beligerantes de que “el día de mañana la situación militar les sería más favorable que la de ayer”.<sup>517</sup> El informe daba también idea de la variedad de intereses de explotación creados en las zonas periféricas y del lucrativo mercado internacional de armas y equipo excedente de la Primera Guerra Mundial que transitaba libre de controles.<sup>518</sup> La principal medida que la Comisión estimó indispensable para llevar a su fin este conflicto era:

[...] una acción conjunta de todas las fuerzas de paz, trabajando de común acuerdo. Es indispensable que *el sistema de la multiplicidad de las intervenciones llegue a su fin*, que no haya más de puerta entre abierta permitiendo a las partes de dejar una instancia por otra más y de ensayar una nueva fórmula cuando las negociaciones toman un giro que no les satisface.<sup>519</sup>

En un discurso transmitido por Radio Nations once días más tarde, Álvarez del Vayo condenó finalmente la actitud de los beligerantes:

Abogar vagamente por una actuación enérgica de la Sociedad de las Naciones, mientras los países de quienes principalmente depende que esa actuación se traduzca en hechos

---

<sup>516</sup> SOCIETE DES NATIONS, *Différend entre la Bolivie et le Paraguay: rapport de la Commission du Chaco*, Ginebra, 2.V.1934, ASDN, C.154.M.64.1934.VII, p. 57. Las cursivas son mías.

<sup>517</sup> *Ibid.*, p. 56.

<sup>518</sup> *Ibid.*, p. 57. A este respecto, *vid.* BAPTISTA GAMUCIO, Mariano, *Historia gráfica de la guerra del Chaco*, La Paz, Última hora, 1978.

<sup>519</sup> SOCIETE DES NATIONS, *Différend entre la Bolivie et le Paraguay: rapport de la Commission du Chaco*, Ginebra, 2.V.1934, ASDN, C.154.M.64.1934.VII, p. 57. Las cursivas son mías.

concretos y precisos, en vez de reclamarla e imponerla, procuran por todos los medios rehuirla, no parece una posición ni lógica ni airosa.<sup>520</sup>

El efecto inmediato del informe de la Comisión del Chaco, de lo cual daba parte Castillo Nájera a la cancillería mexicana, fue que “por primera vez se habló de una manera clara, en los grupos de consejeros, de los intereses de Argentina que obligan al gobierno de Buenos Aires a prestar un apoyo decidido al gobierno paraguayo. Se comentó también el auxilio que los bolivianos reciben de corporaciones privadas norteamericanas”.<sup>521</sup> Los beligerantes, así como Estados Unidos y Brasil, rechazaron el informe.

Finalmente, el 19 de mayo de 1934, en el marco de las reuniones para el análisis del informe del Chaco, Gran Bretaña pidió el voto unánime del Consejo para declarar un embargo de armas y material de guerra, sobre el cual el gobierno mexicano estuvo “completamente conforme”.<sup>522</sup> En nombre del mismo, Francisco Castillo Nájera se había dirigido a las partes con el siguiente mensaje:

Mi gobierno comparte enteramente la opinión de la Comisión según la cual la multiplicidad de intervenciones no es deseable. La Sociedad de las Naciones debe ser, en este conflicto, la última instancia y espero sinceramente que las dos partes comprenderán que su interés es aceptar un arreglo honorable y justo.<sup>523</sup>

La Secretaría General hizo así un llamado a la comunidad internacional, especialmente a los países productores de armas y material de guerra, a suspender sus ventas a Bolivia y Paraguay. El día 22 de mayo, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México notificó a la Secretaría General su apoyo sin condiciones a la propuesta de

---

<sup>520</sup> “Discurso pronunciado por radio por el señor Del Vayo el 13 de mayo de 1934”, AMAE, R 1194, carpeta 3, exp. 5.

<sup>521</sup> Francisco Castillo Nájera a Secretario de Relaciones Exteriores, París, 24.V.1934, AHGE-SRE, III-302-1 (IV).

<sup>522</sup> Relaciones a Legación de México en París, Telegrama, México, 16.V.1934, AHGE-SRE, III-302-1 (IV); la aceptación formal, Relaciones a Avenol, Telegrama, 22.V.1934, AHGE-SRE, III-302-1 (IV). Sobre los preparativos de la resolución a cargo del Comité de Tres, *vid.* Castillo Nájera a Secretario de Relaciones, “Conflicto del Chaco”, París, 24.V.1934, AHGE-SRE, III-302-1 (IV).

<sup>523</sup> Manuel Tello a Secretario de Relaciones Exteriores, “Informe sobre la sesión del Consejo en el asunto del Chaco”, Ginebra, 17.V.1934, AHGE-SRE, III-302-1 (IV).

embargo y envió un mensaje a los gobiernos de Bolivia y Paraguay pidiéndoles que llegaran a un arreglo inmediato y directo del conflicto.<sup>524</sup>

La decisión del gobierno mexicano y la actuación de su representante en Ginebra fueron duramente juzgadas por los gobiernos de Bolivia y Paraguay. Gonzalo Frías Beltrán, Encargado de Negocios *Ad Interim* en Asunción, informaba que “no le perdonan a nuestro comisionado el haber firmado el informe a la Liga sobre el conflicto del Chaco”<sup>525</sup>; en tanto que Salvador Martínez Mercado, adscrito a la legación de México en Bolivia, telegrafiaba la opinión del canciller de ese país respecto a la “actitud insistente Dr. Castillo Nájera embargo armas, a pesar la estima inspirada en sincero anhelo paz, júzgala personal extralimitada y conveniente al Paraguay”.<sup>526</sup> Una semana más tarde el representante boliviano, Adolfo Costa du Rels, expresó a Castillo Nájera la protesta de su gobierno por la adopción del embargo, extrañado por “que el gobierno de México, según el telegrama dirigido por el Secretario de Relaciones Puig, a los dos beligerantes, después de considerar el embargo como una sanción, lo hubiese aceptado sin condiciones”. Dicho lo cual Castillo Nájera intentó aclarar:

[...] que no soy el encargado de juzgar los actos de nuestra cancillería ni el quien debe formularlos, pero que me permito advertirle que la actitud de México se concretó a llenar su papel de miembro de la SDN, aceptando una invitación hecha por el Comité del Consejo, encargado de seguir el conflicto boliviano-paraguayo. Que el Consejo opinó, unánimemente, después de enterarse del informe de la comisión viajera, y a proposición del delegado de la Gran Bretaña, que el embargo constituye un medio de poner fin a la lucha. [...] En el caso de que México se aparte del sentir del Consejo, así lo manifestaré en la sesión en que se trate el asunto y renunciaré a la presidencia del Comité del Chaco.<sup>527</sup>

Sin embargo, esta explicación, la única diplomáticamente posible, fue por demás, pues en el fondo el universalismo societario era para todos pura retórica:

<sup>524</sup> Puig Casauranc a Justo Pastor Benítez (canciller paraguayo) y Daniel Salamanca (presidente boliviano), 22.V.1934, AHGE-SRE, III-302-1 (II).

<sup>525</sup> Gonzalo Frías Beltrán a Secretario de Relaciones Exteriores, Asunción, 5.VI.1934, AHGE-SRE, III-302-1 (IV).

<sup>526</sup> Martínez Mercado a Relaciones, La Paz, 20.VI.1934, AHGE-SRE, III-302-1 (IV).

<sup>527</sup> Francisco Castillo Nájera a Secretario de Relaciones, “Embargo de armas protesta de Delegado boliviano”, París, 26.VI.1934, AHGE-SRE, III-302-1 (V).

El señor Costa du Rels me hizo notar que todos mis argumentos y distingos no pueden ser apreciados en su país ni por su gobierno, ya que únicamente la prensa publica *que el delegado de México* obra en tal o cual forma por lo que se atribuyen a mi persona y a mi patria todas las actividades del Comité de Tres. Se me atribuye, asimismo, una influencia preponderante en el Consejo, por lo que no es de extrañar que la prensa y el gobierno boliviano consideren que el representante de México se encuentra animado de manifiesta hostilidad para Bolivia.<sup>528</sup>

Por lo que hace al embargo, el trabajo del Comité de Tres consistiría en coordinarlo hasta que a finales de 1934 fue virtualmente completado, pues el tránsito de armamento transportado por contrabandistas no cesó a través de los puertos libres de Bolivia en Chile y Perú ni por el río Paraguay con igual consentimiento de parte de Argentina. Tal como lo apunta Yannick Wehrli, la “mala voluntad” de los países limítrofes hizo fracasar esta medida —vigente hasta diciembre de 1935—, que a la larga sólo conseguiría poner en desventaja a Bolivia.<sup>529</sup>

Poco después de adoptado el embargo, el gobierno boliviano, consciente de cuáles serían sus consecuencias, consiguió la intervención de la Asamblea en virtud del artículo 15 del Pacto, posible antes de que el Consejo dictaminara, si no se daba vuelta al Pacto, las sanciones previstas en el artículo 16. Entre septiembre y noviembre de 1934, la Asamblea abordaría la cuestión con un claro ánimo conciliatorio, pues no sólo asignó al correspondiente comité de estudio la tarea de plantear recomendaciones para la solución del conflicto, sino también la de conciliar a las partes paralelamente.<sup>530</sup> De esta forma fueron creados tres comités interdependientes.

---

<sup>528</sup> *Ibid.*

<sup>529</sup> *Vid. WEHRLI, Y., “La multiplicité..., op. cit., pp. 194-195.* El 14 de julio, el Comité de Tres se reunió extraordinariamente en París para discutir esta cuestión a petición del representante boliviano. Los comisionados intentaron poner en claro las cosas: no era la Sociedad de Naciones, sino los gobiernos, quienes libremente, después de ser consultados, decidían sumarse al embargo, lo cual no suponía ninguna relación con el Pacto; el Comité no podía abogar por ninguna de las partes. Julio López Oliván a Ministro de Estado, Berna, 16.VII.1934, “Reunión en París del Comité de los Tres (Chaco)”, AMAE, R 1194, exp. 10.

<sup>530</sup> “L’Assemblée estime que, tout en s’efforçant d’assurer le règlement du différend par la procédure de conciliation prévue à l’alinéa 3 de l’article 15 du Pacte, elle doit prendre immédiatement les mesures pour préparer le rapport prévu à l’alinéa 4 du même article, étant entendu que la procédure de conciliation reste ouverte jusqu’à l’adoption dudit rapport”. SOCIETE DES NATIONS, “Commission instituée par l’Assemblée pour le règlement du différend entre la

El Comité Consultivo, del que emanarían las recomendaciones a la Asamblea, lo conformaron una veintena de países bajo la presidencia de Checoslovaquia, presidente en ejercicio del Consejo e integrante junto con México y España del Comité de Tres.<sup>531</sup> Sólo los miembros latinoamericanos tuvieron acceso al sub Comité de conciliación que se derivó de éste, con excepción de Checoslovaquia, que también presidió sus trabajos.<sup>532</sup> De éste se desprendería finalmente el “Comité de cesación de las hostilidades”, presidido por Castillo Nájera y conformado por los representantes de los países limítrofes.

Sería fácil suponer que la Sociedad de Naciones dejó las labores de conciliación a los países americanos para no involucrarse más en el asunto, al tratarse de una fórmula excluyente y que no se corresponde con los procedimientos democráticos societarios. Por el contrario, la creación de este sub Comité dejó molestos a no pocos comisionados, incluso a Cuba, Chile, México y Venezuela, pues éste derivó de una sospechosa propuesta del presidente de Uruguay que fue respaldada por Argentina. Uruguay pidió en la primera reunión del Comité Consultivo —el 28 de septiembre— que se dejaran las labores de conciliación a aquellos países americanos que antes habían tomado parte en los diversos intentos de mediación, concretamente a Argentina, Brasil, Colombia, Perú, Estados Unidos y México, sin que se precisara dónde y bajo qué condiciones.<sup>533</sup> Al tratarse de la petición de un presidente no pudo ser rechazada por completo y sólo después de un intenso debate donde Colombia, Chile, Francia, Inglaterra, México y Venezuela defendieron la injerencia de la Sociedad de Naciones, se aceptó la creación del sub Comité de conciliación integrado por todos los países

---

Bolivie et le Paraguay, Procès-verbal provisoire de la 1<sup>ère</sup> séance”, Ginebra, 28.IX.1934, ASDN/BAL/S 528, dossier 6 “Chaco documents”.

<sup>531</sup> Originalmente fueron 21 países a los que posteriormente se sumarían con su ingreso en la Sociedad de Naciones la URSS y Ecuador: Argentina, Australia, Colombia, Cuba, Checoslovaquia, Chile, China, Dinamarca, España, Francia, Gran Bretaña, Italia, Irlanda, México, Perú, Polonia, Portugal, Suecia, Turquía, Uruguay y Venezuela.

<sup>532</sup> Argentina, Colombia, Cuba, Chile, México, Perú, Uruguay, Venezuela y Ecuador, que se integraría a finales de septiembre.

<sup>533</sup> Julio López Oliván, representante español, informaba a su gobierno de las acciones uruguayas intentando precisar sus posibles motivaciones: “Sus declaraciones causaron bastante sorpresa y fueron objeto de severas críticas por parte de algunos Miembros del Sub-Comité de conciliación [...] Vine en conocimiento más tarde, de que el representante del Uruguay había recibido instrucciones de su Gobierno para tratar de sustraer el litigio a la competencia de la Sociedad de las Naciones, por existir en estos momentos una propuesta de arreglo del Presidente de la república del Uruguay. Otros comentaristas afirmaban que se trataba de una maniobra para lograr ganar tiempo y favorecer con ello a Paraguay”. Julio López Olivan a Ministro de Estado, Berna, 17.X.1934, AMAE, R 1194, exp. 7.

americanos presentes, abierto a Estados Unidos y Brasil, pero bajo la presidencia de Checoslovaquia,<sup>534</sup> que fue la condición mínima que pusieron sus opositores.<sup>535</sup> A propuesta de Cuba, este sub Comité pidió a las partes el envío de sus representantes con los poderes suficientes para llegar a un acuerdo definitivo bajo su cuidado. Es así como el sub Comité de conciliación decide crear un comité de acción restringida bajo la dirección de Castillo Nájera, con la tarea de específica de poner fin a las hostilidades.<sup>536</sup> La disposición conciliatoria de Bolivia y Paraguay se presentó una vez más en forma condicionada, por lo que no cupo hacerse grandes ilusiones: Bolivia aceptaba negociar si el cese de las hostilidades y la adopción de un procedimiento de arbitraje breve y conciso se buscaban simultáneamente;<sup>537</sup> mientras que Paraguay aceptaba el cese al fuego si se negociaba un régimen de seguridad que incluyera la desmovilización y reducción de efectivos, la limitación a la compra de armamentos, un sistema de policía de cada país en la zona de ocupación y un pacto especial de no agresión garantizado internacionalmente.<sup>538</sup> Técnicamente, no existía un cauce para la conciliación.

---

<sup>534</sup> La presidencia de Checoslovaquia fue duramente criticada por la prensa paraguaya, país que había figurado entre los principales proveedores de armas a Bolivia, por lo que puede considerarse esta medida como muy poco atinada. Manuel del Moral a Ministro de Estado (de España), Asunción, 6.X.1934, AMAE, R 1194, exp. 7.

<sup>535</sup> SOCIETE DES NATIONS, “Commission institue par l’Assemblée pour le règlement du différend entre la Bolivie et le Paraguay, Procès-verbal provisoire de la 1<sup>ère</sup> séance”, Ginebra, 28.IX.1934, ASDN/BAL, S 528, dossier 6 “Chaco documents”. Esta decisión respondió igualmente a otras propuestas que tampoco fueron rechazadas por completo, como la que hizo Salvador de Madariaga de invitar a Estados Unidos y Brasil a incorporarse al Comité Consultivo de cara a un esfuerzo conjunto de conciliación de todos los Estados y la Sociedad de Naciones; una iniciativa a la que inmediatamente se opusieron los representantes de México, Argentina, Uruguay y Chile y que incluso fue duramente criticada por el embajador de España en Washington, al considerar que daba lugar a malos entendidos puesto que ya se había sondado el parecer del gobierno estadounidense a este respecto, con cual la invitación propuesta de Madariaga podía interpretarse como una medida concebida por el gobierno español para “dejarles en mala postura frente a los hispanoamericanos”. Dirección de Política, AMAE, R 1194, exp. 7. Salvador de Madariaga a Ministro de Estado, Ginebra, 13.XI.1934, AMAE, R 1194, exp. 7. Por su parte, la oposición del representante mexicano a la propuesta en cuestión dio lugar a un llamado de atención a Castillo Nájera de parte del gobierno mexicano “insistiendo —según el propio Madariaga— sobre la absoluta necesidad de que hubiese buenas relaciones conmigo”. Salvador de Madariaga a Ministro de Estado, “Ideas para reforzar la colaboración hispano-americana en Ginebra”, Ginebra, 17.XI.1934, AMAE, R 1194, exp. 10.

<sup>536</sup> SOCIETE DES NATIONS, “Commission institue par l’Assemblée pour le règlement du différend entre la Bolivie et le Paraguay, Sous-commission de conciliation, Procès-verbal provisoire de la 1<sup>ère</sup> séance”, Ginebra, 29.IX.1934, ASDN/BAL/S 528, dossier 6 “Chaco documents”.

<sup>537</sup> SOCIETE DES NATIONS, “Commission institue par l’Assemblée pour le règlement du différend entre la Bolivie et le Paraguay, Sous-commission de conciliation, Procès-verbal provisoire de la 3<sup>ème</sup> séance”, Ginebra, 2.X.1934, ASDN/BAL/S 528, dossier 6 “Chaco documents”.

<sup>538</sup> SOCIETE DES NATIONS, “Commission institue par l’Assemblée pour le règlement du différend entre la Bolivie et le Paraguay, Sous-commission de conciliation, Procès-verbal provisoire de la 4<sup>ème</sup> séance”, Ginebra, 9.X.1934, ASDN/BAL/S 528, dossier 6 “Chaco documents”.

Al no buscar un culpable, la intervención de la Asamblea no fue lo más apreciada por los países que esperaban que Paraguay, que seguía aventajando en la contienda, definiera finalmente la guerra. Uruguay intentaría una vez más sustraer el Chaco de Ginebra o al menos que los trabajos del Comité Consultivo entraran en receso hasta no contar con la presencia de Brasil y Estados Unidos.<sup>539</sup> El presidente del Comité, Štefan Osuský, intentó poner un alto a estos intentos de autosabotaje recordando a los comisionados que no actuaban como representantes de sus países sino como mandatarios de la Asamblea para cumplir una tarea concreta en un periodo limitado. Pero esto no fue suficiente, pues el uruguayo esgrimió ahora el artículo 21 para señalar la primacía de las instancias regionales americanas sobre la Sociedad. Una vez más los comisionados salieron a la defensa. Por su parte, Castillo Nájera consiguió dar vuelta al argumento del uruguayo, según se lee en la minuta de la segunda reunión del Comité Consultivo:

L'allusion de M. Guani à l'article 21, ne semble pas à M. Castillo Nájera tout à fait pertinente. Il s'agit en effet, dans cet article, d'ententes régionales telles que la doctrine Monroe. Or, le Mexique à fait une réserve au sujet de cette même doctrine en devenant membre de la Société des Nations. Il ne s'agit en effet pas là d'un engagement international, mais bien d'une déclaration unilatérale. L'article 21 d'ailleurs parle d'ententes régionales qui « assurent le maintien de la paix. » *Or, on est en guerre dans le Chaco depuis plus de deux ans. L'article 21 ne saurait donc s'appliquer dans le cas présent.* A son avis, la Commission exerce purement et simplement les fonctions de mandataire de l'Assemblée en vertu de l'article 15.<sup>540</sup>

---

<sup>539</sup> *Vid.* SOCIETE DES NATIONS, “Commission institue par l’Assemblée pour le règlement du différend entre la Bolivie et le Paraguay, Procès-verbal provisoire de la 7<sup>ème</sup> séance”, Ginebra, 16.XI.1934, ASDN/BAL/S 528, dossier 6 “Chaco documents”; “Declarations de M. Osusky à la presse”, Ginebra, 17.XI.1934, ASDN/BAL/S 528, dossier 6 “Chaco documents”. Como se verá más delante, estos países aceptarían colaborar en las acciones dispuestas por la Sociedad en América, más no así en los trabajos del Comité Consultivo que se ocupaba del Chaco en Ginebra. Ocurriría lo contrario en el caso de Leticia.

<sup>540</sup> SOCIETE DES NATIONS, “Commission institue par l’Assemblée pour le règlement du différend entre la Bolivie et le Paraguay, Procès-verbal provisoire de la 2<sup>ème</sup> séance”, Ginebra, 15.X.1934, ASDN/BAL/S 528, dossier 6 “Chaco documents”. Las cursivas son mías. Véase también Francisco Castillo Nájera a Secretario de Relaciones Exteriores, “Acción de las Comisiones encargadas del conflicto Bolivo-Paraguayo. Preparación del Informe para la Asamblea Extraordinaria, París, 27.XI.1934, AHGE-SRE, III-1834-3.

Inclusive la URSS, que acababa de hacerse miembro de la Sociedad, se mostraba más imbuida por los principios universalistas de Ginebra que el miembro fundador sudamericano:

Le Gouvernement de l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes estime que les questions qui se posent à propos du conflit entre la Bolivie et le Paraguay présentent une importance telle qu'elle le fait sortir du cadre d'un conflit local. Toute la question de la sécurité se pose à ce sujet, et ce problème de la sécurité a une portée universelle. L'Union des Républiques Soviétiques Socialistes est désireuse, présentement, comme elle l'a toujours été, de collaborer à tous les efforts tendant à assurer le maintien de la paix internationale.<sup>541</sup>

No obstante, el recelo americano hacia la intervención de la Sociedad de Naciones se acentuaba ante la posibilidad de que Ginebra optara por sancionar a los beligerantes, lo cual puede ilustrarse con un extracto de un informe del embajador de España en Brasil, Vicente Sales y Musoles, instruido por su cancillería para recabar las impresiones de los representantes americanos ante esta eventualidad:

[...] reuní en una comida a los Embajadores de Chile, Argentina, Perú, Ministros de Bolivia, Cuba, Venezuela, Guatemala y algunos Secretarios, más el Subsecretario de este Ministerio de Relaciones Exteriores [...] declarándose absolutamente todos contra la intervención de Ginebra pronunciándose frases como ésta: '¿Qué saben ni que les interesa a China, Checoslovaquia y Rusia de lo que pasa en nuestro Continente?' y otras parecidas con lo cual se podrá deducir que si bien no todos son partidarios de la doctrina Monroe por miedo a ser absorbidos por la gran República del Norte, sin embargo les molesta conceder beligerancia en sus asuntos a los países del Viejo Continente [...]<sup>542</sup>

---

<sup>541</sup> SOCIETE DES NATIONS, "Commission instituée par l'Assemblée pour le règlement du différend entre la Bolivie et le Paraguay, Procès-verbal provisoire de la 3<sup>ème</sup> séance", Ginebra, 16.X.1934, ASDN/BAL/S 528, dossier 6 "Chaco documents".

<sup>542</sup> Vicente Sales y Musoles a Ministro de Estado, Río de Janeiro, 7.XI.1934, AMAE, R 1194, exp. 7.

Por lo que respecta al sub Comité “de cesación de las hostilidades”, a cargo de Castillo Nájera, cabe mencionar el absurdo al que se enfrentó cuando el representante paraguayo, Caballero de Bedoya, después de repetir las condiciones de negociación *ne varietur* de su país, advirtió que no había sido investido con poderes amplios para negociar, aunque sí estaba facultado para servir como “buzón de correo”. Bajo estas condiciones sería imposible conciliar a las partes.<sup>543</sup>

Antes de que a mediados de noviembre el Comité Consultivo procediera al examen del reporte de la sub comisión de conciliación, Štefan Osuský recordó una vez a todos los comisionados:

Il convient que ceux d'entre eux qui sont chargés de se prononcer sur les graves questions en cours possèdent la sérénité morale nécessaire pour s'acquitter de leurs fonctions, non en représentants de leurs gouvernements, mais en mandataires de la Société des Nations et qu'ils s'appliquent à établir le rapport et à formuler les recommandations qui y font suite en dehors de toute préoccupation personnelle ou nationale.<sup>544</sup>

Sin embargo, Castillo Nájera tendría que ajustar su actuación de acuerdo con las últimas instrucciones que recibió de México y que suponían límites a su actuar y la ruptura de la neutralidad hasta entonces mantenida:

[Si con base en las recomendaciones del Comité Consultivo resultara aprobada] condena Paraguay, precisaba tener muy pendiente que México cualesquiera que sean aspectos jurídicos ante Liga o particulares ante Comité *no puede condenar ni condenará ninguna ocasión Paraguay* con el que guardando la estricta neutralidad que deber internacional impone tiene vieja y definitiva solidaridad y simpatía por aspectos históricos problema Chaco, heroísmo pueblo más débil, y *hasta por particularidad, aspecto filibusterismo en*

<sup>543</sup> SOCIETE DES NATIONS, “Différend entre la Bolivie et le Paraguay: Procès-verbal du Sous-comité de la cessation des hostilités faisant suite au procès-verbal de la 7<sup>ème</sup> séance de la Sous-commission de conciliation”, Ginebra, 9.XI.1934, ASDN/BAL/S 528, dossier 6 “Chaco documents”.

<sup>544</sup> SOCIETE DES NATIONS, “Commission instituée par l’Assemblée pour le règlement du différend entre la Bolivie et le Paraguay, Procès-verbal provisoire de la 4<sup>ème</sup> séance”, Ginebra, 12.XI.1934, ASDN/BAL/S 528, dossier 6 “Chaco documents”.

*Bolivia brutal sacrificio de indios, etc. Comúncole anterior para que recordando siempre México no puede apartarse posición espiritual señalada cuide exquisitamente su participación directa trabajos comité comisión plenaria y Asamblea por el peligro de que cualquiera actitud que gobierno Paraguay presentáranos fundadamente como animosidad nuestro representante Liga tendría que traer franca exposición posición gobierno México que en este punto puedo asegurarle será la misma este y próximo gobiernos. Su reconocido tacto hácenos esperar sorteé peligros llegando si preciso fuere renuncia presidencia comité para no poder quedar situación desautorizada o desairada.*<sup>545</sup>

En el marco de este abrupto cambio de política, el ex Oficial Mayor de la cancillería mexicana, Enrique Jiménez Domínguez, entonces miembro de la delegación mexicana ante la Sociedad de Naciones, hacía una reflexión sobre la inminente aplicación de sanciones en el conflicto del Chaco:

[...] una actitud enérgica de la Liga para terminar el conflicto, puede ser un precedente no del todo conveniente para nuestras situaciones políticas internacionales en América. Hay que tener presente la preponderancia que pueden llegar a tener en la Liga tales o cuales países, ya sea los que están, ya los que puedan entrar en el futuro y que pueden decidir acciones que, aún dentro de los términos del Pacto, pueden lastimar de un modo rudo la soberanía de nuestros Estados americanos y su espíritu nacional.<sup>546</sup>

Finalmente, el 20 de noviembre de 1934, el Comité Consultivo entregó su reporte a la Asamblea extraordinaria convocada con tal propósito y para la cual Castillo Nájera fue electo unánimemente su presidente.<sup>547</sup> Esta Asamblea dedicó los primeros días al

---

<sup>545</sup> Puig a Jiménez Domínguez (Cónsul en Ginebra), telegrama, México, 8.XI.1934, AHGE-SRE, III-1834-3. Las cursivas son mías.

<sup>546</sup> Enrique Jiménez Domínguez a Secretario de Relaciones Exteriores, “Informe sobre la XV Sesión de la Asamblea”, Ginebra, 14.XI.1934, AHGE-SRE, III-489-3.

<sup>547</sup> *Vid.* Enrique Jiménez a Secretario de Relaciones Exteriores, “Se remite informe sobre las sesiones de la Asamblea Extraordinaria de la Sociedad de las Naciones con motivo del conflicto entre Bolivia y Paraguay”, Ginebra, 28.XI.1934, AHGE-SRE, III-1834-3; Francisco Castillo Nájera a Secretario de Relaciones Exteriores, “Informe sobre la sesión Extraordinaria del 20 de noviembre de 1934”, París, 30.XI.1934, AHGE-SRE, III-1834-3; SOCIÉTÉ DES NATIONS, “Session extraordinaire de l’Assemblée de la Société des Nations convoquée conformément à la résolution de l’Assemblée du 27 septembre 1934 relative au différend entre la Bolivie et le Paraguay. Liste des Membres des

estudio de las recomendaciones y las medidas para su aplicación hasta que el día 24 de noviembre fueron adoptadas como resolución, “su recomendación final para una justa solución” en palabras de Walters.<sup>548</sup> En nombre del gobierno mexicano, Pedro de Alba, también integrante de la delegación mexicana, pidió a los beligerantes que aceptaran las recomendaciones por razones que ya pueden sonarnos huecas:

[...] Au cours de cette négociation, nous avons prouvé que nous n'avions aucune préférence. *Notre empressement et notre cordialité appartiennent, à parts égales, à la Bolivie et au Paraguay.* Les deux pays ont pour nous les mêmes titres et *les mêmes raisons d'affinité et de sympathie* ; notre effort pour l'apaisement et la conciliation a été encouragé par l'espoir de ce que, en Amérique, on arrive à éliminer des discussions des frontières l'esprit belliqueux. En même temps, nous sommes nourris des idées de rapprochement fraternel qui ont fait la doctrine de notre libérateur et des héros de notre indépendance, qui ont fondé les peuples de l'Amérique latine avec un large esprit de justice et de compréhension internationale. [...] Après avoir fait cette déclaration, la délégation mexicaine, au nom de son pays et de son peuple, adresse à ses frères de la Bolivie et du Paraguay un nouveau et chaleureux appel, afin qu'ils acceptent les recommandations qui viennent d'être approuvées, convaincu que ces recommandations leur offrent une issue honorable pour mettre un terme au conflit sanglant, qui est incompatible avec l'organisation internationale et les tendances actuelles, et pour assurer finalement le règne de la paix et de la justice en renonçant à jamais à la violence.<sup>549</sup>

Las recomendaciones, concebidas para poner fin a la violación de que era objeto el Pacto, previeron la conformación de una “comisión de intervención neutral” con sede en Buenos Aires, que determinaría las medidas para hacer cesar las hostilidades y dirigiría las negociaciones de un tratado de paz que comprendería la delimitación fronteriza entre Bolivia y Paraguay, así como cláusulas económicas y de seguridad.<sup>550</sup>

---

Délégations et Compte Rendu Sténographique de la 1<sup>ère</sup> séance plénière”, Ginebra, 20.XI.1934, ASDN/BAL/S 528, dossier 6 “Chaco documents”.

<sup>548</sup> WALTERS, F. P., *op. cit.*, p. 520. SOCIETE DES NATIONS, “Différend entre la Bolivie et le Paraguay: Rapport prévu par l'article 15, paragraphe 4, du Pacte préparé par le Comité de l'Assemblée en exécution de la résolution du 27 septembre 1934 et adopté par l'Assemblée le 24 novembre 1934”, Ginebra, 24.XI.1934, ASDN/BAL/S 528, dossier 6 “Chaco documents”.

<sup>549</sup> *Ibid.* Las cursivas son mías.

<sup>550</sup> Brasil y Estados Unidos aceptaron participar en la Conferencia de paz y el Comité neutral, más no así en el Comité Consultivo de Ginebra, guardando su tradicional distancia como países no miembros de la Sociedad de

Asimismo, se creaba un Comité Consultivo en Ginebra bajo la dirección de Castillo Nájera<sup>551</sup> que vigilaría la ejecución de las estas modalidades de arreglo, las cuales sólo fueron aceptadas sin condiciones por Bolivia. Paraguay, que seguía una trayectoria victoriosa en el campo de batalla en dirección a los yacimientos de petróleo de Villa Montes, expuso serias objeciones hasta rechazar definitivamente las proposiciones de la Asamblea el 14 de enero de 1935. La diversidad de criterios respecto a la aplicación de las sanciones a Paraguay —previstas por el artículo 16 del Pacto—, a la que se opusieron los miembros americanos del Comité Consultivo, incluido México, determinó que únicamente se levantara el embargo de armas a Bolivia.<sup>552</sup> Técnicamente, Paraguay estaba obligado a poner fin a la guerra mientras que Bolivia podía continuarla. Paraguay se retiró inmediatamente de la Sociedad de Naciones, lo cual puso prácticamente fin a su intervención en el Chaco, pese a que el asunto figurara en las agendas de sus próximos Consejos y Asambleas. La delegación mexicana recibió instrucciones ante las nuevas condiciones, de acuerdo con la respuesta que a este respecto ofreció el gobierno de Lázaro Cárdenas a una consulta del Ministerio de Estado español: “Gobierno dio instrucciones a su representante Comité Chaco, ejercer presión amistosa cerca Paraguay para impedir retirada Sociedad Naciones y caso que esta se verifique aplicar disposiciones y sanciones estipuladas en el Pacto”.<sup>553</sup> No obstante este tipo de ajustes a los que nos hemos referido, la diplomacia mexicana se opuso firmemente a que la solución del conflicto del Chaco, cuyos protagonistas eran miembros de la Sociedad de Naciones, fuera resuelto por una instancia distinta a ésta,

---

Naciones. La respuesta brasileña, posterior a la estadounidense, se hizo en términos casi idénticos. SOCIETE DES NATIONS, “Comité Consultatif institué par l’Assemblée extraordinaire convoquée pour le règlement du différend entre la Bolivie et le Paraguay. Procès-verbal provisoire deuxième séance”, Ginebra, 12.XII.1934, ASDN/BAL/S 528, dossier 6 “Chaco documents”; SOCIETE DES NATIONS, “Communiqué au Conseil et aux Membres de la Société”, C.567.M.264.1934, Ginebra, 19.XII.1934.

<sup>551</sup> Las minutas de sus reuniones en ASDN/BAL/S 528, dossier 6 “Chaco documents”.

<sup>552</sup> El 14 de enero de 1935, el Comité consultivo creó un sub-comité que en el plazo de 24 horas formuló la recomendación de prohibir la guerra a Paraguay y levantar el embargo de armas a Bolivia. Este sub-comité lo integraron: Argentina, Checoslovaquia, Chile, España, México y Perú. Véanse la minutas del Comité Consultivo de los días 14 y 16 de enero de 1935 en ASDN/BAL/S 528, dossier 6 “Chaco documents”; WEHRLI, Y., “La multiplicité..., *op. cit.*, pp. 196-197. Resulta paradójico que inclusive tres de los Estados neutrales, Noruega, Suecia y Suiza se hubieran manifestado a favor de las sanciones. “Problema del Chaco: estado actual del asunto”, AMAE, R 1194, exp. 10.

<sup>553</sup> Madrid, III.1935, AMAE, R 1194, exp. 10. Junto con Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, México siguió defendiendo en el Comité Consultivo la intangibilidad del Pacto en tanto las negociaciones siguieran en manos de los limítrofes. Julio López Oliván a Ministro de Estado, Berna, 26.III.1935, AMAE, R 1194, exp. 10.

temiendo que el caso constituyera un precedente negativo de sustracción de los diferendos internacionales de la órbita societaria.<sup>554</sup> En este sentido, el nuevo representante de México ante la organización ginebrina, Marte R. Gómez, expresó ante el Comité Consultivo:

[...] le Mexique considère qu'avant de franchir le seuil des sanctions, on doit tenter un dernier effort auprès du Paraguay. Cet effort pourrait consister dans l'invitation à laquelle j'ai déjà fait illusion d'accepter les recommandations formulées, en précisant, à titre d'explication, que l'acceptation desdites recommandations n'exclut pas et ne préjuge pas la désignation de l'agresseur qui sera faite en temps opportun. Il faudra lui indiquer également qu'il s'agit simplement d'un premier pas fait par la Société des Nations pour rétablir la paix du Chaco et que ce premier pas sera suivi par d'autres destinés à empêcher, avec la collaboration, naturellement, des Etats limitrophes, de nouveaux actes qui troubleraient la paix dans la région du Chaco.<sup>555</sup>

Para terminar con esto, las principales potencias societarias, Francia y Gran Bretaña, mucho más preocupadas por la amenaza nazi en Europa, favorecieron una entrega decorosa de la cuestión del Chaco a Chile y Argentina.<sup>556</sup> El conflicto pasó así a manos de un nuevo grupo de mediadores conformado por los países limítrofes, Estados Unidos y Uruguay, que indujo a los beligerantes, ya exhaustos y dispuestos a resolver pacíficamente sus diferencias,<sup>557</sup> a aceptar en junio de 1935 un armisticio y las bases de un protocolo de paz que sería negociado en el marco de la Conferencia de Buenos Aires.<sup>558</sup> Un Tratado de Paz y Límites fue firmado el 21 de julio de 1938.<sup>559</sup> México no

---

<sup>554</sup> Juan Teixidor Sánchez (Cónsul general de España en Ginebra) a Ministro de Estado, Ginebra, 31.V.1935, AMAE, R 1194, exp. 10.

<sup>555</sup> Tomado de *ibid.*

<sup>556</sup> WEHRLI, Y., "La multiplicité...", *op. cit.*, p. 198.

<sup>557</sup> A principios de 1935, ambos ejércitos habían alcanzado el límite de sus capacidades militares y financieras para prolongar la guerra. Las ofensivas paraguayas cesaron en marzo, una vez que Asunción aceptó carecer de la fuerza necesaria para seguir avanzando en dirección a los campos de petróleo en Villa Montes. Bolivia no alcanzó el río Paraguay y la salida al Atlántico, perdió gran parte del territorio obtenido durante la guerra, pero no así los yacimientos petrolíferos. Paraguay ganó un vasto territorio (168.000 km<sup>2</sup>), pero no alcanzó los campos de petróleo, que después de todo, no eran tan ricos. Aunque Paraguay consiguió cambiar el curso de la que inicialmente se presentó como una guerra asimétrica, visto desde esta perspectiva, no es posible distinguir un claro vencedor en una guerra que también reportó a sus contendientes cifras enormes en pérdidas humanas y deudas.

<sup>558</sup> Sobre estas últimas negociaciones, *vid. ROUT, L. B., op. cit.*, pp. 111-217.

fue invitado a tomar parte en las negociaciones ni fue objeto de ningún reconocimiento por su trabajo como mediador durante cinco años.

### *México y el conflicto de Leticia en el marco de la Sociedad de Naciones*

Como se recordará, el conflicto de Leticia pasó a manos de la Sociedad después de que Brasil propusiera infructuosamente la única solución posible acorde con las normas básicas de derecho internacional: la devolución del puerto de Leticia al detentor de su soberanía, Colombia. Ésta se había dirigido igualmente a la Sociedad de Naciones exponiendo los hechos ocurridos desde la noche en que tuvo lugar el asalto al puerto.<sup>560</sup> Por su parte, el 14 de enero de 1933, el Consejo de la Sociedad de Naciones, bajo la presidencia del representante irlandés, Eamon De Valera, solicitó a las partes el envío de informes adicionales, recordándoles, además, sus deberes como miembros de la organización ginebrina.<sup>561</sup> Si bien el Comité de Tres —que tomó inmediatamente el asunto en sus manos— temió la aparición de otros mediadores, la ausencia de intereses internacionales en la zona, así como la idea generalizada respecto a la culpabilidad de Perú, ayudaron a despejar el escenario diplomático.<sup>562</sup> La actitud de los representantes parecía igualmente favorable a la conciliación,<sup>563</sup> no

---

<sup>559</sup> La felicitación de los miembros de la Sociedad de Naciones, incluida la de México, por este resultado en SOCIETE DES NATIONS, *Journal Officiel*, “Supplément Spécial No 183: Actes de la dix-neuvième session ordinaire de l’Assemblée, Séances plénieries: Compte rendu des débats”, Ginebra, 1938, pp. 82-89.

<sup>560</sup> Eduardo Santos a la Secretaría General, París, 2.I.1933, AHGE-SRE, III-479-5.

<sup>561</sup> Los telegramas enviados por De Valera a los gobiernos de Colombia y Perú se hicieron en términos casi idénticos: “He recibido del gobierno colombiano y hecho circular entre los miembros de la Sociedad una nota que expone los puntos de vista de ese gobierno respecto de la situación de Leticia. Sin duda, que a los miembros de la Sociedad les agradaría ser informados de los puntos de vista del gobierno peruano. Mientras tanto, creo de mi deber, en vista de las informaciones que han aparecido en los periódicos, expresar mi convicción de que el Perú, como miembro de la Sociedad de Naciones y hasta hace tres meses miembro del Consejo de la misma, se abstendrá de cualquier acto que no esté en estricta conformidad con el Pacto de la Sociedad”. En el telegrama dirigido a Colombia, De Valera agregaba: “Estoy persuadido de que el gobierno de Colombia, miembro honorable de la Sociedad, se abstendrá igualmente de toda medida de este género”. De Valera a los gobiernos de Perú y Colombia, Ginebra, 14.I.1933, AHGE-SRE, III-479-5.

<sup>562</sup> *Vid. MADARIAGA, S. de., op. cit.*, p. 360.

<sup>563</sup> La descripción de Walters es la más acabada: “Los representantes de Perú y Colombia se mostraron mejor dispuestos a cooperar. García Calderón, del Perú, autor famoso en toda Latinoamérica, era también hombre de temperamento. Su posición era muy difícil, cosa que sabía; se veía forzado a introducir la elocuencia y la emoción en discusiones serias, y lo hacía con gran habilidad. Se pensaba que estaba haciendo cuanto podía por convencer a su gobierno y se comportaba con perfecta cortesía hacia su oponente. Este era Eduardo Santos, y no hubo mejor representante en la mesa del Consejo de una pequeña ni de una gran potencia. Sin tacha en el temperamento o

obstante, el gobierno colombiano veía con preocupación la concentración de tropas peruanas en las proximidades de Leticia y la construcción de un puesto defensivo en Tarapacá, el cual no tardaría en ser atacado por los barcos colombianos que consiguieron abrirse paso bajo los bombardeos de la aviación peruana, tras lo cual, el 18 de febrero, la legación de Colombia en Lima y el consulado colombiano en El Callao serían saqueados por turbas sanchezcerristas azuzadas por su líder mediante la radio nacional: “Nuestros adversarios sabrán lo que significa atacar al Perú”.<sup>564</sup> Así, en cuestión de semanas, la fiebre de la guerra había alcanzado niveles inesperados, dando lugar a importantes manifestaciones patrióticas en ambos países, aunque en Perú eran menos los que secundaban la empresa del gobierno de Sánchez Cerro.<sup>565</sup> En marzo de 1933, el Comité de Tres, al que México se incorporaría hasta el mes de junio, presentó sus recomendaciones al Consejo. El Comité hizo observar que el Tratado Salomón-Lozano estaba en vigor y que de acuerdo con él, el territorio conocido con el nombre de Trapecio de Leticia, pertenecía indiscutiblemente a Colombia.

“Recomendó —tal como lo abrevia Walters— que Perú retirara todas sus fuerzas y cesara todo apoyo a los que habían ocupado ilegalmente una parte del territorio colombiano, que sólo después de esta evacuación hubiera sido completada deberían comenzar las negociaciones sobre las diversas reclamaciones que Perú había formulado recientemente contra la conducta de Colombia”.<sup>566</sup>

Aprobadas todas las recomendaciones por el Consejo, Perú se exponía a ser sancionado conforme al artículo 16 del Pacto si se oponía a su cumplimiento. Un Comité Consultivo, abierto a la colaboración de Estados Unidos y Brasil en “la manera

---

modales, claro y convincente en la discusión, firme en los principios, pero siempre pensando en la paz y la conciliación, sus discursos y cartas constituían un modelo para cualquier estadista que tuviera que exponer la causa de su país al mundo exterior”. WALTERS, F. P., *op. cit.*, p. 512.

<sup>564</sup> El tiempo apremiaba igualmente en el caso de Leticia, pero los tiempos de la Sociedad no podían ser más breves como intentaba explicar el jefe de la oficina de atención a América Latina al impaciente representante de Colombia: “Hay en nuestra querida América latina muchísimas personas que se muestran en exceso impacientes al grado de esgrimir ataques continuados contra la Sociedad, pensando que la misma debe actuar en los casos apuntados con más rapidez. Esta impaciencia arranca, a mi modo de ver, no sólo en parte del temperamento de nosotros los latinoamericanos, muy dados a las críticas fáciles, sino también de un ligero desconocimiento de las posibilidades de que razonable y lógicamente dispone la institución ginebrina”. Cristóbal Rodríguez a Eduardo Santos, Ginebra, 22.III.1933, ASDN/BAL/S 507, dossier 3 “Colombie 1933”.

<sup>565</sup> *Vid.* GUERRERO BARÓN, Javier, “El conflicto colombo-peruano y el fantasma de la guerra” en MEDINA, M. *et. al.*, *op. cit.*, pp. 73-81.

<sup>566</sup> WALTERS, F. P., *op. cit.*, p. 523.

que ellos estimen la más apropiada”,<sup>567</sup> fue establecido para velar por el cumplimiento de estas medidas.<sup>568</sup> El mismo día de su constitución, el Comité Consultivo de Leticia eligió al consejero irlandés Sean Lester como su presidente e invitó a Estados Unidos y Brasil a unirse a sus trabajos, lo cual hicieron ambos países a partir de su segunda reunión y hasta que llegó a su fin el conflicto en la cuenca amazónica.<sup>569</sup> El Consejo pudo asumir así una posición jurídica firme y clara respecto del contencioso colombo-peruano,<sup>570</sup> y en este sentido, exigió a Perú que sus fuerzas militares instaladas en la zona no impidieran “a las autoridades colombianas ejercer su plena soberanía y jurisdicción en el territorio reconocido por el tratado [Salomón-Lozano], como perteneciente a Colombia”.<sup>571</sup> Pero también fue muy prudente al señalar a Colombia que:

[...] en *ejercicio de sus derechos legítimos*, el Gobierno colombiano tomará las precauciones más rigurosas no sólo para evitar la violación del territorio peruano, sino también para demostrar claramente al Gobierno del Perú que el de Colombia no tiene ninguna intención de cometer una violación de tal naturaleza. El Consejo espera, por otra parte, que, al proceder al restablecimiento del orden, las autoridades limitarán estrictamente su acción al mantenimiento del orden en su propio territorio.<sup>572</sup>

Pero se hizo caso omiso a las recomendaciones de Ginebra, por lo que el Comité Consultivo estudió la posibilidad de organizar un embargo de armas y material de guerra como una medida de presión para que las partes se sentaran a negociar.<sup>573</sup> A finales de marzo, las fuerzas militares colombianas habían atacado y ocupado el puerto

---

<sup>567</sup> Teixidor a Walters, Ginebra, 2.IX.1933, ASDN/R 3630 11/7860/3044; Francisco Castillo Nájera a Secretario de Relaciones Exteriores, “78º reunión del Consejo de la SDN”, Ginebra, 22.I.1933, AHGE-SRE, III-494-1.

<sup>568</sup> El Comité fue integrado por los representantes de Alemania, Checoslovaquia, China, España, Francia, Guatemala, Inglaterra, Irlanda, Italia, México, Noruega, Panamá y Polonia. *Vid.* WOOLSEY, L. H., “The Leticia dispute between Colombia and Peru” en *The American Journal of International Law*, Vol. 27, No. 3, julio 1933, p. 525.

<sup>569</sup> SOCIETE DES NATIONS, “Procès-verbal de la 1<sup>ère</sup> réunion du Comité Consultatif”, Ginebra, 18.III.1933, ASDN, R 3630 11/3477/3044; véase también HUBBARD, U., *op. cit.*, pp. 357-363.

<sup>570</sup> *Vid.* “Resumen del incidente de Leticia desde el punto de vista de la Sociedad de las Naciones” en ASDN/BAL/S 509, dossier 17 “Différend entre le Pérou et la Colombie”.

<sup>571</sup> Francisco Castillo Nájera a Secretario de Relaciones Exteriores, “Remite informe sobre el asunto de Leticia”, Ginebra, 19.V.1933, AHGE-SRE, III-479-5. Las cursivas son mías.

<sup>572</sup> *Ibid.* Las cursivas son mías.

<sup>573</sup> *Vid.* SOCIETE DES NATIONS, “Procès-verbaux de la 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> réunions secrètes du Comité Consultatif”, Ginebra, ASDN/R 3630 11/3477/3044.

peruano de Güepi como respuesta a los persistentes bombardeos de la aviación peruana y al invariable cierre de comunicaciones con Leticia.<sup>574</sup> Esta situación generó sobresaltos en el Comité Consultivo, pero la opinión de los comisionados, perfectamente resumida por el representante polaco, Pulaski, siguió la misma tendencia:

Hay un territorio que, en razón de un tratado [internacional], pertenece a Colombia y que Perú ha ocupado. Hay, de otra parte, una recomendación del Consejo, dirigida a Perú, de evacuar ese territorio. No estando Perú conforme con esta recomendación, el Comité no puede negar a Colombia el derecho de tomar las medidas necesarias que le permitan recuperar lo que le ha sido quitado por la fuerza [...]<sup>575</sup>

En este sentido, y dando respuesta a las denuncias presentadas por Perú respecto a los acontecimientos en el puerto de Güepi, el Comité declaró que no veía en esta acción un acto de guerra, sino el resultado de las medidas aplicadas por el gobierno peruano para obstruir la libre circulación fluvial.<sup>576</sup>

Teniendo por trasfondo el asesinato de Sánchez Cerro en manos de un joven aprista a finales de abril —“acto que muchos peruanos consideraron como una ejecución nacional”<sup>577</sup>—, las partes iniciaron negociaciones directas de carácter extraoficial en Lima, entre el nuevo presidente peruano Oscar R. Benavides y el presidente electo de Colombia, Alfonso López Pumarejo.<sup>578</sup> La aparición en escena de estos dos nuevos personajes políticos abrió la etapa final del conflicto, pero ello no supuso el cese inmediato de las manifestaciones bélicas: Perú envió un crucero y dos submarinos con órdenes de remontar el Amazonas y unirse a las fuerzas peruanas en Iquitos, mientras Colombia había solicitado al gobierno francés permiso para estacionar tres hidroaviones en Martinica y Guadalupe, motivos por los que el Comité Consultivo

<sup>574</sup> SOCIETE DES NATIONS, “Procès-verbal de la 3<sup>ème</sup> réunion secrète du Comité Consultatif”, Ginebra, 5.IV.1933, ASDN/R 3630 11/3477/3044.

<sup>575</sup> *Ibid.*

<sup>576</sup> *Ibid.*

<sup>577</sup> REYES, A., *op. cit.*, p. 152.

<sup>578</sup> SOCIETE DES NATIONS, “Procès-verbal de la 9<sup>ème</sup> réunion secrète du Comité Consultatif”, Ginebra, 13.V.1933, ASDN/R 3630 11/3477/3044. Este conflicto, tal como lo destaca Madariaga, había tenido mucho de “sánchezcerri”. Incluso el jefe de las operaciones militares colombianas, Vázquez Cobo, tenía una enemistad personal con él, por la cual estuvieron a punto de batirse años antes en París. Antonio Jaén (Ministro de España en Lima) a Ministro de Estado, Lima, 31.V.1933, AMAE, R 956, exp. 2. MADARIAGA, S. de, *op. cit.*, p. 360.

fue convocado inmediatamente.<sup>579</sup> Con este tipo de medidas, como pronto advirtieron los comisionados de Ginebra, Colombia y Perú sólo pretendían fortalecer su posición en la mesa de negociación.<sup>580</sup> No obstante, la medida dispuesta por el Comité para detener el avance de la flota peruana —negándole combustible en aquellos puertos donde hiciera escala— fracasó en Curazao y Puerto España, ante lo cual, como lo narra Walters,

[...] Drummond abandonó su acostumbrada calma y dijo a los representantes de los Gobiernos británico y holandés, con palabras severas, que no habían cumplido con su deber y que si la expedición peruana alcanzaba el final de su viaje y Leticia se convertía en escenario de una lucha naval recaería sobre ellos una gran responsabilidad.<sup>581</sup>

Por su parte, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México solicitó una información detallada sobre el conflicto a su representante ante la Sociedad, a fin de resolver oportunamente cuál sería la actitud mexicana ante el mismo.<sup>582</sup> La solicitud de este recuento era sumamente pertinente debido a la parcialidad del gobierno de Abelardo L. Rodríguez a favor de Colombia, la cual no sólo se tradujo en apoyo moral y diplomático, sino también materialmente con el envío de armas y pertrechos militares, algo que afortunadamente se hizo con la mayor reserva.<sup>583</sup> Castillo Nájera envió un informe que hacía caso a los antecedentes y al tratamiento societario del conflicto antes de hacer consideraciones terminantes:

Mi personal opinión es que, desde cualquier punto de vista que se considere el asunto, el Perú es responsable de los actos contrarios a los compromisos internacionales contraídos, incluyendo el Pacto de la Sociedad de las Naciones y el Pacto de París. La pretendida explicación dada por el Ministro de Relaciones de Lima, de que se trata de aspiraciones nacionales [...] no es de tomarse en cuenta [pues] el puerto de Leticia,

<sup>579</sup> Ambas informaciones fueron proporcionadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia a través de su representante en el Comité Consultivo con el propósito de alertar sobre la evolución bética de la cuestión amazónica. SOCIETE DES NATIONS, “Procès-verbal de la 5<sup>ème</sup> réunion secrète du Comité Consultatif”, Ginebra, 6.V.1933, ASDN/R 3630 11/3477/3044.

<sup>580</sup> Francisco Castillo Nájera a Secretario de Relaciones Exteriores, “Arreglo colombo-peruano”, París, 25.V.1934, AHGE-SRE, III-1834-3.

<sup>581</sup> WALTERS, F. P., *op. cit.*, p. 524.

<sup>582</sup> Relaciones a Legamex París, México, 11.V.1933, AHGE-SRE, III-479-5.

<sup>583</sup> Véase PALACIOS, G., *Méjico...*, *op. cit.*, pp. 200-263.

motivo de la disputa, se encuentra habitado por una población de 1700 individuos, en su mayoría brasileros y sudamericanos de otras naciones, un cierto número de peruanos y una minoría de colombianos. No es verosímil que el Departamento de Loreto o la nación peruana nutran una aspiración reivindicadora sobre ese territorio. Pero, jurídicamente, la razón invocada es absurda, puesto que el tratado Salomón-Lozano, admitido por ambas partes como válido y en vigor establece la soberanía indiscutible de Colombia sobre el territorio en disputa [...]<sup>584</sup>

Aconsejaba finalmente:

México, salvo la superior opinión de Vd. Deberá secundar la actitud asumida por el Consejo de la Sociedad de las Naciones, con el fin de lograr que se restituya a Colombia el territorio que legítimamente le pertenece y con el de llegar a un arreglo que, dando satisfacción a las dos partes, asegure la paz y el mantenimiento del orden en una región del continente americano, actualmente trastornada por los lamentables acontecimientos a los que acabo de referirme.<sup>585</sup>

El Secretario de Relaciones Exteriores, José Manuel Puig Casauranc, compartió el juicio del representante mexicano y estuvo de acuerdo en que se secundara la posición del Consejo “al considerar que la actitud del Perú, en el caso, es contraria al cumplimiento de los compromisos internacionales contraídos por ese país, y que, por tanto, México debería seguir la actitud del Consejo de la Liga a favor de Colombia”.<sup>586</sup> Si bien se llegó a un arreglo antes de que el gobierno mexicano asumiera una posición para este caso concreto, ésta no fue objeto de ningún ajuste; se sostuvo y prácticamente se dejó al juicio de Castillo Nájera las medidas que en calidad de comisionado creyó las más convenientes para hacer cumplir con lo acordado por las partes.

En efecto, el nuevo gobierno peruano aceptó las bases de arreglo que Sánchez Cerro había rechazado, de tal modo que el puerto de Leticia sería puesto bajo el control de una comisión internacional durante un año. En este mismo periodo las partes debían llegar a un arreglo en torno a todas aquellas cuestiones que pusieran en peligro la paz.

---

<sup>584</sup> Francisco Castillo Nájera a Secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 19.V.1934, AHGE-SRE, III-479-5.

<sup>585</sup> *Ibid.*

<sup>586</sup> José Manuel Puig Casauranc a Francisco Castillo Nájera, México, 7.VI.1933, AHGE-SRE, III-479-5.

Al finalizar este año, Leticia debía ser entregada a Colombia.<sup>587</sup> Este convenio sería adoptado en una sesión del Consejo bajo la presidencia de México, situación difícil para el país, pues sus relaciones con Perú seguían suspendidas. Gracias a la intervención de España, mediante los buenos oficios de su Ministro de Estado, Luis de Zulueta, el gobierno mexicano pudo restablecerlas poco antes de que tuviera lugar la firma del acuerdo colombo-peruano ante el Consejo, el 25 de mayo de 1933.<sup>588</sup> En su discurso como presidente del Consejo, Castillo Nájera felicitó a las partes, pero igualmente les señaló que este órgano de la Sociedad no se desentendería del asunto, a fin de que cualquiera de ellas pudiera solicitar en cualquier momento su intervención en caso de discordia, ya fuera sobre el procedimiento que debía seguirse para la conducción de las negociaciones, o sobre cualquier otro asunto de fondo que pudiera presentarse.<sup>589</sup> Asimismo, a nombre de su gobierno, el consejal mexicano se dirigió al Ministro de Estado español allí presente para agradecer sus buenos oficios para el restablecimiento de relaciones con Perú. Más tarde en Madrid, correspondiendo al mismo gesto de la diplomacia republicana, Castillo Nájera hizo nuevas declaraciones sobre el papel de España en la solución del conflicto amazónico:

España, y en particular sus representantes, Sres. Zulueta y Madariaga, ha tenido uno de los triunfos más grandes en su aspecto internacional al ver triunfante lo que con tanto ardor defendieron; esto es, la firma por los representantes de Colombia y Perú del acta dirimiendo sus diferencias y poniendo término a la guerra que de hecho empezaron los dos países. El mundo entero agradece, de seguro, esta intervención de los diplomáticos españoles, pues significa el triunfo del derecho y la justicia, que son los verdaderos triunfos morales.<sup>590</sup>

No obstante su solución coyuntural, Leticia fue considerada un triunfo contundente para la Sociedad de Naciones que Castillo Nájera apreció como “un caso excepcional de rapidez si se estiman las complicaciones de toda suerte a que tales conflictos dan lugar, y si se recuerda que el Consejo de la Sociedad de las Naciones

<sup>587</sup> “Exposé du Président du Comité Consultatif”, Ginebra, 11.IV.1933, ASDN, C./Col.Per./21.

<sup>588</sup> PÉREZ GIL, L. V., *op. cit.*, p. 310.

<sup>589</sup> Un duplicado del discurso puede consultarse en AHGE-SRE, III-479-5.

<sup>590</sup> CERNADAS, Alfonso, “Una conversación con el presidente del Consejo de la Sociedad de las Naciones”, *El Liberal*, Madrid, 9.VI.1933, ASDN/BAL/S 507, dossier 12 “Mexique 1933”.

trató el asunto por primera vez el 24 de enero para llegar a su solución exactamente cuatro meses después".<sup>591</sup> Aún quedaba por esperar el resultado de las negociaciones en Brasil.

Tras la constitución de la Comisión administrativa de Leticia<sup>592</sup> las actividades del Comité Consultivo cesaron prácticamente. En enero de 1934, casi ocho meses después de su última reunión, el Comité volvió a reunirse para elegir un sustituto de Lester en la presidencia.<sup>593</sup> Como presidente del Comité Consultivo, Francisco Castillo Nájera planteó la intervención del Comité de Tres para que siguiera de manera permanente el diferendo colombo-peruano, pues la delegación colombiana temía que la Sociedad se hubiera olvidado del conflicto amazónico después del envío de la Comisión administrativa.<sup>594</sup> La medida no fue en vano, pues faltaba poco para que el mandato de la Comisión viajera concluyera y parecía que las negociaciones se habían estancado. En adelante, el trabajo de los comisionados de Ginebra consistiría en evitar que el Amazonas volviera a convertirse en el escenario de un conflicto armado.

En este contexto, Perú gestionaría la prolongación del mandato de la Comisión administrativa a fin de garantizar —de acuerdo con la resolución del Consejo de marzo de 1933— el estudio en Río “de todo interés legítimo de Perú”, que el gobierno peruano, a fin de sacar algún provecho del conflicto, volvía a interpretar como la devolución del Trapecio de Leticia.<sup>595</sup> Colombia, por su parte, sostenía que el conflicto había terminado y que sólo habría que esperar la conclusión del mandato de la Comisión administrativa para que Leticia le fuera devuelto. En suma, como lo expuso Castillo Nájera al Comité Consultivo, “todos los elementos del diferendo subsisten y el

---

<sup>591</sup> “Comentario radiofónico del Dr. Francisco Castillo Nájera, representante de México y presidente del Consejo de la Sociedad de las Naciones, sobre la solución del conflicto entre Colombia y Perú”, Ginebra, V.1933, AHGE-SRE, III-479-5.

<sup>592</sup> La comisión internacional que administraría Leticia fue integrada por tres países: Brasil, Estados Unidos y España, este último a petición de Perú y Colombia.

<sup>593</sup> Sean Lester había sido nombrado alto-comisionado de la Sociedad de Naciones en Dantzig.

<sup>594</sup> Teixidor a Walters, Ginebra, 2.XI.1933, ASDN/R 3630 11/7860/3044; Walters a Castillo Nájera, es copia, Ginebra, 29.I.1934, AMAE, R 953, exp. 16.

<sup>595</sup> SOCIETE DES NATIONS, “Procès-verbal de la 13<sup>ème</sup> réunion secrète du Comité Consultatif”, Ginebra, 12.IV.1934, ASDN, R 3630 11/3477/3044.

conflicto, a los ojos de una de las partes, subsiste idénticamente, mientras que éste ha dejado de existir a los ojos de la otra”.<sup>596</sup>

El Comité de Tres llamó la atención de los demás comisionados sobre la desdichada evolución de las negociaciones de Río de Janeiro: habían iniciado con retraso, cuatro meses después de que la Comisión administrativa llegara a Leticia; se habían suspendido de noviembre a enero y se desarrollaban desordenadamente, pues las delegaciones discutían sobre distintos aspectos.<sup>597</sup> El Comité Consultivo volvió a ejercer presión sobre las partes esperando que las negociaciones de Río tomaran buen cauce y arrojaran los resultados esperados en Ginebra.<sup>598</sup> A mediados de mayo, Mello Franco, presidente de la Conferencia de Río, expresó que un acuerdo entre Colombia y Perú sería alcanzado antes del 23 de junio, fecha prevista para la entrega del Trapecio de Leticia a Colombia, “siempre que ninguno de los gobiernos interesados sintiese el apoyo de la Sociedad de las Naciones”.<sup>599</sup> La petición del diplomático brasileño era pertinente, pues frecuentemente los representantes de Colombia y Perú visitaban a Castillo Nájera en la embajada de México en París, instándole a que en su calidad de presidente del Consejo y del Comité Consultivo pugnara porque el Consejo resolviera, o bien devolver Leticia sin ningún contratiempo como condición indispensable para que Colombia permaneciera en la Conferencia de Río, o prorrogar el mandato (como lo solicitaba Perú) para que las negociaciones se desarrollaran favorablemente, evitando así el resurgimiento del conflicto armado.<sup>600</sup> Castillo Nájera decidió poner fin a este tipo de gestiones:

A los miembros de la delegación peruana les manifesté que la opinión de los juristas de la Sociedad y de la mayoría de los consejeros estaba conforme con la devolución del

---

<sup>596</sup> *Ibid.* Véase también Francisco Castillo Nájera a Secretario de Relaciones Exteriores, “El conflicto colombo-peruano y la SDN”, París, 9.IV.1934, AHGE-SRE/AFCN, exp. 1010.

<sup>597</sup> La delegación colombiana concedía más importancia a cuestiones como navegación, aduanas y cultura, mientras que la peruana insistía en la revisión del Tratado Salomón-Lozano y en recuperar el Trapecio a cambio de otros territorios. SOCIETE DES NATIONS, “Procès-verbal de la 13<sup>ème</sup> réunion secrète du Comité Consultatif”, Ginebra, 12.IV.1934, ASDN, R 3630 11/3477/3044. Sobre estas negociaciones *vid. REYES, A., op. cit.*, pp. 152-155.

<sup>598</sup> En este sentido, el Comité facultó a Castillo Nájera para solicitar mayores detalles acerca de las negociaciones colombo-peruanas. *Ibid.*

<sup>599</sup> Francisco Castillo Nájera a Secretario de Relaciones Exteriores, “Arreglo colombo-peruano”, París, 25.V.1934, AHGE-SRE, III-1834-3.

<sup>600</sup> *Ibid.* Véase también Francisco Castillo Nájera a Secretario de Relaciones Exteriores, “El conflicto colombo-peruano y la SDN”, París, 9.IV.1934, AHGE-SRE/AFCN, exp. 1010.

territorio [de Leticia] al gobierno colombiano. A la delegación colombiana le hice notar que aunque desde el punto de vista jurídico su posición fuera inatacable, el Consejo, según criterio de sus diversos componentes, no podía aceptar la responsabilidad de un conflicto armado.<sup>601</sup>

De acuerdo con la información confidencial que proporcionaban algunos de los comisionados se sabía que pese a tal tipo de amenazas ninguna de las partes deseaba francamente la guerra. Perú, en particular, sólo insistía en la prolongación del mandato de la Comisión esperando que el Consejo recomendara la revisión de límites.<sup>602</sup> Ambos países, en palabras del comisionado británico, Anthony Eden, no hacían sino un “*bluff*”.<sup>603</sup> El 24 de mayo de 1934, Mello Franco comunicaba a los comisionados de Ginebra que los negociadores habían llegado “a un acuerdo completo y definitivo sobre las cuestiones que formaban el objeto de su reunión, habiéndose concluido el Protocolo principal y la Convención general que constituirá el estatuto jurídico de frontera entre los dos países”.<sup>604</sup> Las autoridades brasileñas y colombianas reconocieron las gestiones del representante mexicano en Ginebra durante esta etapa delicada que acababa de concluir. “Los empeños pacifistas de la Sociedad de las Naciones —escribe Alfonso Reyes—, que tantos reveses han sufrido, se vieron así coronados de éxito en forma que conforta la moral de América y el mundo”.<sup>605</sup> Un mes más tarde, el puerto de Leticia era entregado por la Comisión administrativa de la Sociedad de Naciones a las autoridades colombianas.<sup>606</sup> No obstante, se presentarían nuevos problemas en la etapa que

---

<sup>601</sup> Francisco Castillo Nájera a Secretario de Relaciones Exteriores, “Arreglo colombo-peruano”, París, 25.V.1934, AHGE-SRE, III-1834-3.

<sup>602</sup> Alfonso Reyes, embajador de México en Brasil, escribe a este respecto: “Las delegaciones colombiana y peruana a la Conferencia de Leticia han venido trabajando con gran lentitud y en medio de obstáculos que crean, para la peruana al menos, las continuas disidencias interiores. Los presidentes de las delegaciones hablan abiertamente de alquilar casas cuyo plazo mínimo de alquiler es un año, lo cual da en qué pensar, sobre todo si se considera que está próximo a cumplirse el término del mandato de la Liga de las Naciones, lo que podría lugar a incidentes en la región discutida”. REYES, A., *op. cit.*, p. 211.

<sup>603</sup> Francisco Castillo Nájera a Secretario de Relaciones Exteriores, “Arreglo colombo-peruano”, París, 25.V.1934, AHGE-SRE, III-1834-3.

<sup>604</sup> SOCIETE DES NATIONS, “Procès-verbal de la 15<sup>ème</sup> réunion secrète du Comité Consultatif”, Ginebra, 19.V.1934, ASDN/R 3630 11/3477/3044. Sobre la conformación del protocolo y sus contenidos *vid.* REYES, A., *op. cit.*, pp. 156-161.

<sup>605</sup> *Ibid.*, pp. 154-155.

<sup>606</sup> SOCIETE DES NATIONS, “Acte de remise du Territoire de Leticia aux autorités colombiennes”, ASDN/R 3623 11/12496/531. *Vid.* SOCIETE DES NATIONS, “Rapport final du Secrétaire de la Commission”, ASDN/R 3633 11/14584/4332.ma

precedería al intercambio de ratificaciones, por lo que el Comité Consultivo no fue disuelto inmediatamente.

De acuerdo con el artículo 9 del protocolo firmado en Río de Janeiro por los plenipotenciarios de Colombia y Perú, el canje de los instrumentos de ratificación debía tener lugar antes del 31 de diciembre de ese mismo año. Perú ratificó el protocolo dentro del plazo previsto, mas no así Colombia, que sólo había conseguido la aceptación de Cámara baja. El Senado siguió rechazando el protocolo en sesiones extraordinarias, por lo que la presidencia de Colombia decidió prorrogar sus sesiones por tiempo indefinido hasta que se estimara que sería posible un desempate en las votaciones.<sup>607</sup>

Desairados por la decisión del gobierno a poner rápidamente fin a la campaña patriótica dejada en sus manos,<sup>608</sup> los conservadores hacían pagar a los liberales, dando lugar a interminables debates sobre todo tipo de detalles en el acuerdo de Río.<sup>609</sup> Ante esta situación, el Comité Consultivo volvió a reunirse el 16 de enero de 1935 y — siguiendo las recomendaciones del Comité de Tres, presidido por México— presionó infructuosamente al Senado colombiano para lograr la ratificación.<sup>610</sup> El gobierno colombiano decidió clausurar el Congreso y someter el protocolo de Río a consideración de un nuevo parlamento.<sup>611</sup> Afortunadamente, este contratiempo en el proceso de ratificaciones no fue objeto de serias críticas por parte del gobierno

---

<sup>607</sup> Raimundo Cuervo Sánchez, encargado de Negocios a. i. en Bogotá, a Secretario de Relaciones Exteriores, “Política Internacional. Protocolo de Río de Janeiro”, Bogotá, 9.III.1935, AHGE-SRE, III-537-11.

<sup>608</sup> Cuando la flota al mando de Vázquez Cobo estaba lista para atacar Leticia, el presidente Olaya Herrera ordenó prudentemente que se descartara el ataque a Leticia o a Iquitos, pues esto “sería la guerra internacional”. VÁZQUEZ COBO, A., *op. cit.*, p. 197. Para los conservadores, la campaña de Leticia tomó la forma de lo que se conoce como una operación de “suma cero”, pues al no ejercer directamente el gobierno podían afiliarse a una posición maximalista sin asumir las consecuencias. Olaya Herrera sacó provecho de esta situación hasta que, como lo punta Javier Guerrero Barón, Leticia se convirtió en “el eslabón más importante de una estrategia conservadora para la recuperación del poder: la victoria en la frontera era fundamental para un eventual triunfo militar o político.” GUERRERO BARÓN, J., *op. cit.*, p. 80. En este sentido, al privilegiar la vía diplomática, el gobierno de Olaya Herrera evitó que su antiguo opositor en las elecciones presidenciales se convirtiera en héroe nacional.

<sup>609</sup> Raimundo Cuervo Sánchez a Secretario de Relaciones Exteriores, “Caso de Leticia: Discusión del Pacto de Río de Janeiro”, Bogotá, 29.XII.1934, AHGE-SRE, III-537-11.

<sup>610</sup> SOCIETE DES NATIONS, “Procès-verbal de la 16<sup>ème</sup> réunion secrète du Comité Consultatif”, Ginebra, 16.I.1935, ASDN/R 3630 11/3477/3044.

<sup>611</sup> Enrique Olaya Herrera, Ministro de Asuntos Exteriores de Colombia, a Joseph Avenol, Secretario General de la Sociedad de Naciones, Bogotá, 9.II.1935, ASDN/R 3623 11/12496/531.

peruano,<sup>612</sup> el cual expresó a Ginebra su intención “de mantener la misma atmósfera de cordialidad y de confianza recíproca que ha sido uno de los resultados felices del Protocolo”.<sup>613</sup>

Tras abordar la cuestión ante la Comisión Internacional Mixta, cuya instalación había sido prevista por el protocolo, bajo la dirección de Mello Franco, las partes acordaron prorrogar por un año más el intercambio de ratificaciones. Finalmente, el 27 de septiembre de 1935, los gobiernos de Colombia y Perú informaron a la Sociedad de Naciones que los instrumentos de ratificación habían sido intercambiados ese mismo día.<sup>614</sup> Por su parte, México, que ya se encontraba fuera del Consejo después de haber concluido el trienio para el que había sido electo, recibió con entusiasmo la noticia de la conclusión formal del conflicto amazónico.<sup>615</sup>

El saldo positivo de la intervención de la Sociedad de Naciones y de México a través de ella en dicho conflicto, debió mucho, tal como lo había estimado Castillo Nájera en mayo de 1933, a que

En ninguna parte del continente americano se levantó la menor resistencia contra la intervención de la Sociedad. Puede afirmarse que sucedió precisamente lo contrario, pues de todas partes llegaron voces de aliento en favor de los esfuerzos que el Consejo realizaba. Ningún Estado de América opuso la menor objeción a la decidida injerencia de la Sociedad, y en esa actitud colectiva figuran los Estados Miembros de la Sociedad de las Naciones, así como algunos que no forman parte de ella [como] lo corrobora el hecho de que los gobiernos de los Estados Unidos de América y del Brasil, especialmente invitados, hayan intervenido en las deliberaciones del Comité Consultivo que el Consejo designó para seguir de cerca los acontecimientos y para facilitar el ejercicio de la misión que el [...] Pacto impone al Consejo.<sup>616</sup>

---

<sup>612</sup> *Vid.* Legación de México en Lima a Secretario de Relaciones Exteriores, “Informe especial reservado sobre política en relación con el Protocolo de Río de Janeiro y actitud de la Legación”, Lima, 12.XI.1935, AHGE-SRE, III-537-11.

<sup>613</sup> Carlos Concha, Ministro de Asuntos Exteriores de Perú, a Joseph Avenol, Lima, 25.II.1935, ASDN/R 3623 11/12496/531.

<sup>614</sup> ASDN/R 3623 11/6738/531.

<sup>615</sup> El cúmulo documental de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México para este periodo en AHGE-SRE, III-537-11.

<sup>616</sup> “Comentario radiofónico del Dr. Francisco Castillo Nájera, representante de México y presidente del Consejo de la Sociedad de las Naciones, sobre la solución del conflicto entre Colombia y Perú”, Ginebra, V.1933. AHGE-SRE, III-479-5.

Al final de este capítulo tenemos un resultado negativo y otro positivo que harían muy difícil determinar si México actuó exitosamente ante los conflictos interamericanos, pues el ascendiente internacional que pudo haber sumado con el resultado de Leticia bien podría contrarrestarlo la desolada posición en la que se encontró al fracasar la intervención de la Sociedad de Naciones en el Chaco. Sin embargo, si se considera la escasa y hasta molesta influencia regional del México posrevolucionario, podría concluirse que poco o nada se puso en riesgo, y que, por el contrario, México ganaba con su actuación prestigio y respetabilidad en un espacio de interacción superior, propósito que lo llevó a hacerse miembro de la Sociedad de Naciones. A este respecto puede decirse que el tratamiento societario de los conflictos del Chaco y Leticia fue determinante para que el gobierno mexicano se decidiera finalmente a permanecer en Ginebra, no sólo por el prestigio que pudo haber ganado, sino vista también la probada incidencia de la organización, no obstante la posición de ciertos obstáculos, en los asuntos americanos, algo que la administración de Lázaro Cárdenas habría de valorar enormemente cuando tomara su propio camino. Al no renunciar a la Sociedad, como lo expresaría Alberto J. Pani, México se solidarizaba por este solo hecho con la organización, ya no en la utópica misión de evitar la guerra, sino en la labor de hacerla “más difícil, menos frecuente y, también, menos desastrosa”.<sup>617</sup>

---

<sup>617</sup> Alberto J. Pani, “Algunas consideraciones sobre la Sociedad de las Naciones. Importancia de la Sociedad con relación a México. Anuncio del retiro de México”, Ginebra, III.1933, AECT, serie 15, gaveta 93, leg. 2/2, 86, inv. 1777.

## INTRODUCCIÓN A LA TERCERA PARTE DE LA TESIS

Es bien conocido que la crisis económica internacional de 1929 dio lugar a una versión de totalitarismo antiliberal que al mediar la década de 1930 orientaría hacia empresas de enorme riesgo a dos potencias de occidente. La capacidad de cambio del orden establecido en Versalles había llegado a un límite ante la cada vez más amenazante exigencia de igualdad que hacía la principal potencia revisionista del periodo: Alemania. Por otra parte, Italia, una potencia clave para el mantenimiento del *status quo* europeo, victoriosa pero insatisfecha con la paz de 1919, emprendería una nueva campaña colonial en África que terminaría poniendo a prueba uno de los principales recursos del sistema de seguridad colectiva: las sanciones previstas en el Pacto. Los desafíos italiano y alemán al orden establecido, reflejaría, pues, la crisis del sistema internacional de Versalles pese al difícil trabajo de distensión que pocos años antes había conducido a los acuerdos de Locarno.

En el verano de 1939, el internacionalista inglés Edward Hallet Carr concluyó su estudio clásico sobre la crisis del sistema internacional de posguerra *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*, una dura crítica desde la óptica del realismo clásico a un periodo inconfundible en la historia de las relaciones internacionales que estaba por concluir.<sup>618</sup> Las relaciones de poder subyacen, de acuerdo con Carr, a los principios utópicos no equilibrados con la realidad que regían el pensamiento de la vida internacional del periodo y ante los cuales las potencias insatisfechas expresaban una menor identificación conforme desarrollaban sus capacidades de fuerza. En este marco, la Sociedad de Naciones, cuyo Pacto representa la esencia del pensamiento utópico que respalda al orden internacional, representaría un escenario sumamente estrecho para que las potencias europeas pudieran resolver sus desacuerdos sin que corrieran el riesgo de una confrontación o encontraran obstáculos a su proceder entre las pequeñas y medianas. Jean-Baptiste Duroselle hace un excelente ejercicio de síntesis sobre este periodo de la historia de las relaciones internacionales:

---

<sup>618</sup> CARR, Edward Hallett, *The Twenty Years' Crisis: An Introduction to the Study of the International Relations*, Nueva York, Harper & Row, 1964. La edición española, con prólogo de Esther Barbé, en Catarata, 2004.

La faiblese du système de paix de 1919-1939 fut donc de substituer à une réalité imparfaite une perfection irréelle. Tant que la prospérité économique dura et que régnait l'optimisme, les apparences suffirent [...] Quand vint la tempête, provoquée par une crise économique sans précédent, la dure réalité apparut progressivement : la sécurité collective était impuissante face au cynisme et aux coups de force des totalitaires. C'est seulement le 15 mars 1939 que Neville Chamberlain découvrit qu'Hitler « n'était pas un gentleman ».<sup>619</sup>

El conflicto ítalo-etiope, que se estudia en el siguiente capítulo, llevará a las principales potencias societarias, Francia y Gran Bretaña, a considerar finalmente la marginalización de la Sociedad de Naciones en lo que respecta al tratamiento de los conflictos europeos que involucren a sus principales potencias. Este abandono de Ginebra supondrá, sencillamente, su inacción y, por consiguiente, su des prestigio. El mito de la seguridad colectiva empezará a perfilarse a partir de este momento.<sup>620</sup>

En este escenario, el gobierno cardenista estará lejos de pretender asumir una política simplista como defensor de las naciones o gobiernos que verán su ocaso en estos años de crisis internacional. Si bien respaldará el Pacto y con ello se arriesgará a ser señalado como un gobierno de acuerdo con el *status quo*, realmente no tendrá motivos para oponerse abiertamente a las exigencias de las potencias revisionistas. En este sentido, buscará mantener una posición prudente, legalista, sin ir más allá de las acciones que pudieran acordarse con base en el Pacto. Ello le permitirá avanzar largamente en lo que hace a su propósito de ganar respetabilidad internacional. Así, en el caso del conflicto ítalo-etiope, su desempeño apuntará más hacia la defensa del Pacto que al país agredido. México, cabe repetirlo, no pretenderá convertirse con sus acciones en un paladín de las naciones débiles; su política en Ginebra es básicamente autodefensiva y sigue sujeta a cambios, inclusive a retrocesos respecto al ideal de miembro de la Sociedad de Naciones.

Sólo así puede entenderse el vigor con que la diplomacia mexicana, en contraste con los demás conflictos, actuaría en el conflicto español. La defensa mexicana de un

<sup>619</sup> DUROSELLE, Jean-Baptiste, *Itinéraires: idées, hommes et nations d'Occident (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, París, Publications de la Sorbonne, 1991, p. 53.

<sup>620</sup> Vid. EGERTON, George W., "Great Britain and the League of Nations: collective security as myth and history" en *The League of Nations in retrospect: proceedings of the Symposium*, Berlín, De Gruyter, 1983, pp. 95-117.

gobierno amigo, como el de la república española, no podía ser la misma que la concedida a otros con los que resultaba difícil encontrar algún rasgo de identidad o con los que ni siquiera se mantenían relaciones. En este sentido, como se verá en el capítulo séptimo de este trabajo, el gobierno cardenista exigiría para la república española la adscripción del conflicto peninsular a la Sociedad de Naciones y el fin de la política de no intervención sin por ello abstenerse de acciones de apoyo material que, pese a su posterior revestimiento de legalidad, iban en contra de la inacción decidida por la Sociedad de Naciones. En este caso, la defensa al gobierno republicano español supondría una oposición a las decisiones societarias.

En esta senda, los últimos casos de agresión internacional del nazismo, en aras de la unificación del pueblo alemán, merecerán una condena de parte del gobierno mexicano para ser coherente con su defensa del principio de autodeterminación de los pueblos. La importancia autodefensiva que concede México a este principio explica en gran medida su posición en el caso de la anexión alemana de Austria. Como se podrá apreciar en el capítulo dedicado a esta cuestión, lo que el gobierno cardenista defendería “realmente” no sería la autodeterminación del pueblo austriaco, que en buena medida aceptó la incorporación de su país al Reich alemán, sino la autodeterminación del suyo y de su espacio geográfico, esto es, para ir hasta el fondo de la cuestión, los recursos naturales ubicados en su subsuelo. Pese a su debilitamiento, la Sociedad de Naciones no perdería su valor estratégico como tribuna internacional, de allí que resultara igualmente importante permanecer en ella y exigir su fortalecimiento. Después de la guerra en Etiopía, el Pacto y la Sociedad de Naciones sólo volverían a ser empleados por las potencias del *status quo* para responder a la invasión soviética de Finlandia. En este caso, como se verá en el último capítulo de este trabajo, se procedería ideológicamente contra el comunismo, lo cual llevaría rápidamente a una solución estéril del problema, muy parecida a la de Manchuria. En este caso, el gobierno mexicano, buscando actuar coherentemente una vez más, condenaría la agresión de la URSS, aun que dejaría de manifestar su desacuerdo respecto al proceder societario.

Puesto que la evolución diplomática del conflicto ítalo-etíope, capítulo que abre la tercera parte de este trabajo, dependerá en gran medida de la cuestión del rearme

alemán, resulta imprescindible seguir su itinerario hasta el momento en que se presente el conflicto africano. A partir del ingreso de Alemania en la Sociedad de Naciones, uno de los principales resultados de los acuerdos de Locarno de 1925, todos los gobiernos alemanes habían sostenido el revisionismo del tratado de Versalles, pero los alarmantes efectos económicos y sociales de la crisis internacional agotarían invariablemente las vías de la distensión y negociación. El triunfo del nacionalsocialismo con la llegada Hitler a la Cancillería en enero de 1933 determinaría una expresión cada vez más violenta de las exigencias del revisionismo para que Alemania dejara de figurar como una potencia de segundo rango en materia política y militar. Tras una restitución plena de su soberanía, el nuevo gobierno alemán pretendía dar pasos firmes respecto a la integración de todos los pueblos alemanes al Reich. En este marco, la Sociedad de Naciones, representación y garante institucional de la paz “dictada” en Versalles, representaba un escenario inviable para la consecución de estos objetivos.

En septiembre de 1932, Alemania abandonó por tres meses la Conferencia del desarme hasta que le fueron reconocidos vagamente la igualdad de derechos en esta materia, base que aprovecharía Hitler para negociar con Inglaterra un plan para alcanzar la paridad militar en un plazo de cinco años, acuerdo que fue zanjado por el conjunto de las potencias aliadas europeas en tanto que Alemania no ofreciera todas las garantías de seguridad en armonía con los tratados Versalles y Locarno. Hitler tomaría entonces la decisión de abandonar definitivamente la Conferencia del desarme y cinco días después —el 19 de octubre de 1933— la Sociedad de Naciones, a fin de llevar a cabo sus propósitos con medidas concretas de fuerza en violación de las cláusulas militares y territoriales de los acuerdos de paz.<sup>621</sup> El pretexto para dar un paso más en este sentido —pues Alemania se rearmaba ya clandestinamente— vendría con la presentación pública de un plan británico que contemplaba la alza de los créditos militares británicos y, principalmente, con la aprobación, en marzo de 1935, de una ley francesa que restablecía el servicio militar de dos años. Hitler anunciaría entonces el restablecimiento del servicio militar obligatorio y la ampliación del ejército alemán a 36

---

<sup>621</sup> MARBEAU, M. *op. cit.*, pp. 70-74. Henry Kissinger destaca el lado paradójico de esta medida: “El 14 de octubre de 1933 Alemania abandonó para siempre la Conferencia del Desarme, no por un desaire a Hitler, sino porque éste temió que se satisficieran las exigencias de paridad, frustrando así sus deseos de rearmero ilimitado”. KISSINGER, Henry, *La diplomacia*, México, FCE, 2000, p. 289.

divisiones. Si bien Francia consiguiría una condena a estos actos por parte del Consejo de la Sociedad de Naciones, ningún tipo de sanción llegó a concretarse. Al margen de Ginebra, el “Frente de Stresa”, constituido por Francia, Gran Bretaña e Italia, también había fracasado para evitar la materialización del revisionismo alemán, en gran medida como resultado del entendimiento anglo-alemán. El rearme alemán sería prácticamente tolerado quizá porque no se sabía qué otra cosa hacer: “La Gran Bretaña aún no estaba dispuesta a abandonar la seguridad colectiva ni la Sociedad de Naciones, y Francia se había desalentado tanto que no podía resolverse a creer en sus premoniciones”.<sup>622</sup>

En marzo de 1936, el Reich alemán tomó la decisión de remilitarizar la franja renana usando como pretexto la ratificación del tratado de alianza franco-soviético de febrero de 1936, que, junto con otros acuerdos franceses de defensa mutua con países del Este de Europa, pretendía elevar un muro, realmente endeble, contra Alemania.

---

<sup>622</sup> *Ibid.*, p. 291.

## VI. México ante el conflicto ítalo-etíope

*On s'engage, puis on voit.*

El principal propósito de este capítulo es seguir de cerca el desempeño de la diplomacia mexicana en la Sociedad de Naciones ante la empresa de expansión colonial en África emprendida por el fascismo italiano a finales de 1935. Como ya lo hemos referido, Etiopía configuraría el *test case* para la Sociedad de Naciones y el sistema seguridad colectiva. Esto hace referencia, por un lado, a la capacidad societaria para aplicar las sanciones previstas en el Pacto y, por el otro, a su eficacia para contener la agresión internacional de una potencia internacional. México no sólo estará en la posición de aceptar o no la imposición gradual de sanciones. La respetabilidad internacional que ha ganado con su participación —aún no conclusa— en el Consejo de la Sociedad, lo presenta como un miembro al que pueden confiarse nuevas responsabilidades. La más importante de ellas será la dirección del comité de estudio para la eventual aplicación de un embargo petrolero a Italia. En la segunda parte de este capítulo se verá cómo el cumplimiento de este mandato, aunado a las declaraciones mexicanas de respaldo a la política societaria, suscitaría un nuevo debate público interno, incluso entre sus representantes, sobre la conveniencia de seguir perteneciendo al organismo ginebrino. Etiopía definirá claramente la incompatibilidad de los intereses nacionales de los miembros de la Sociedad de Naciones con el empleo extraordinario del Pacto.

### *La construcción tardía de un imperio colonial*

Ciertamente, Italia participó tarde y en condiciones desventajosas en la empresa europea de colonización africana a finales del siglo XIX.<sup>623</sup> Incluso protagonizó episodios vergonzosos cuando intentó penetrar en territorio etíope. Los guerreros que defendían las tierras del imperio de Menelik II triunfaron sobre las fuerzas expedicionarias italianas en la batalla de Adua de 1896, célebre por tratarse de la peor

<sup>623</sup> BERSTEIN, Serge & Pierre MILZA, *Histoire du XXe siècle : la fin du monde européen, 1900-1945*, París, Hatier, 1996, p. 356.

derrota sufrida por un Estado europeo en la historia colonial africana.<sup>624</sup> Italia debió conformarse con sus posesiones en Libia, Eritrea y Somalia, estas dos últimas, próximas al imperio independiente que en 1931 pasó a manos del negus Haile Selassie. Resulta paradójico que en 1923 Italia apadrinara a Etiopía en su ingreso a la Sociedad de Naciones, para lo cual el país africano se comprometió a abolir la esclavitud en todas sus formas, así como el tráfico de personas por mar y tierra.<sup>625</sup> Sin embargo, cabe retroceder un poco para observar el sentimiento italiano de insatisfacción respecto a los beneficios que obtuvo como vencedor aliado en la guerra de 1914. “Italy was disappointed at the Peace Conference”, es la primera línea que se lee en relación a Italia en un memorandum que el *Foreign Research and Press Service* entregó en 1943 al gobierno británico para explicar el fracaso de la Sociedad de Naciones.<sup>626</sup> La “compensación equitativa” que esperaba Italia en África como pago a su contribución bélica con base en el tratado de Londres de 1915 habría sido benéfica en el caso de que los territorios coloniales británicos y franceses se hubieran expandido mediante la derrota de sus enemigos; pero esto no fue así. El sistema de mandatos, inspirado en el principio de autodeterminación de los pueblos, y dejado en manos de la Sociedad de Naciones, truncó este tipo de ambiciones. La “paz mutilada” se convirtió así en la primera voz revisionista de parte de una potencia victoriosa, incluso antes del ascenso del fascismo en 1922, con lo cual episodios tan tempranos como el de Corfú<sup>627</sup> permitirían observar el poco aprecio italiano por la paz que representaba la Sociedad de Naciones. El fascismo siguió una evolución lenta hasta tomar la forma de dictadura totalitaria en la década de 1930 que estaba determinada a devolver su prestigio al pueblo italiano. La venganza de Adua fue planteada en 1932 en el plan de expansión

---

<sup>624</sup> BRUUN, Geoffrey, *La Europa del siglo XIX (1815-1914)*, México, FCE, 2005, p. 173.

<sup>625</sup> Véase a este respecto ASDN/R 1454, dossier “Admission of Ethiopia”; IARADOLA, Antoinette, “Ethiopia’s Admission into the League of Nations: An Assessment of Motives” en *The International Journal of African Historical Studies*, Vol. 8, No. 4, 1975, pp. 601-622; ALLAIN, Jean, “Slavery and the League of Nations: Ethiopia as a Civilised Nation” en *Journal of the History of International Law*, Vol. 8, Koninklijke Brill, 2006, pp. 213-244.

<sup>626</sup> BRIERLY, J. L. (miembro del Foreign Research and Press Service de la Gran Bretaña), “Memorandum on the Causes of the Failure of the League”, Foreign Research and Press Service, Oxford, 11.I.1943, ARCHIVOS NACIONALES DEL REINO UNIDO (en adelante ANRU), ARCHIVOS DEL FOREIGN OFFICE (en adelante FO) 371/34513.

<sup>627</sup> Véase el apartado “Intervención de la Sociedad en disputas internacionales” en el segundo capítulo de este trabajo.

del ministro de las colonias Emilio De Bono,<sup>628</sup> de cuyos preparativos se encargó Mussolini a partir de diciembre de 1934.<sup>629</sup> Entonces se planteó claramente el propósito de destruir a las fuerzas armadas abisinias y la conquista total de Etiopía.<sup>630</sup> Ese mismo año, Mussolini había colocado tropas en la frontera con Austria disuadiendo a Alemania a brindar su apoyo a los nazis austriacos que habían atentado contra el Estado asesinando a su Canciller Engelbert Dollfuss. Con ello, Mussolini esperaba que el escenario europeo permaneciera en paz en tanto emprendiera su acción colonial. “There was a long tradition of diplomatic agreement over the one remaining African state not under Western domination, a tradition entirely favorable to Italy”.<sup>631</sup> Pese a que Gran Bretaña y Francia se propusieron inyectar mayor vigor a la Sociedad de Naciones como respuesta al restablecimiento en Alemania del servicio militar, Mussolini siguió adelante en la planificación de la campaña, previendo además de una inevitable protesta ginebrina, la posibilidad de hacer frente a las sanciones del Pacto. Aunque el riesgo era mayor, el momento era coyuntural. Tal como lo apunta Savarino Roggero,

[...] en el gobierno italiano se presentaba la exigencia de conseguir un “espacio vital” económico para asegurar el suministro de materias primas, allegarse áreas de colonización y conquistar el codiciado estatus de potencia imperial [...] En África, el rincón oriental del continente —Etiopía— representaba una meta natural y una base posible para la creación de aquella *Mittelafrica*.<sup>632</sup>

El primer episodio de la crisis de Abisinia se produce finalmente el 5 de diciembre de 1934, cuando tropas etíopes se enfrentaron al ejército colonial del *Duce* en la zona de Ual-Ual. Dicho incidente sería tomado como pretexto por Mussolini para concretar la conquista del imperio del negus Haile Selassie, glorificarse por ello, y dar coherencia geográfica a las posesiones coloniales, de cara a convertir a Italia en una potencia africana y mediterránea. A la sombra de la cuestión alemana, una fuerza de 200 000

<sup>628</sup> La planificación original de la conquista y su puesta en marcha en DE BONO, Emilio, *Anno XIII: The conquest of an Empire*, Londres, Cresset Press, 1937.

<sup>629</sup> Véase BAER, George W., *Test Case: Italy, Ethiopia and the League of Nations*, Stanford, Hoover Institution Press, 1976, pp. 12-19.

<sup>630</sup> BAER, George W., “Leticia and Ethiopia...”, *op. cit.*, p. 285.

<sup>631</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>632</sup> SAVARINO ROGGERO, F., *op. cit.*, p. 36.

hombres tomó sus posiciones en Eritrea y Somalia, esperando la orden para avanzar sobre territorio etíope en la que sería una acelerada campaña militar. Tal como lo esperaba Mussolini, el incidente de Ual Ual fue inicialmente juzgado como un problema colonial que podría resolverse con base en los procedimientos arbitrales indicados en el tratado ítalo-etíope de amistad de 1928, posibilidad que la diplomacia italiana rechazó insistentemente. Pese a los esfuerzos británicos de disuasión hacia Etiopía,<sup>633</sup> ésta se vio en la necesidad de apelar al Consejo de la Sociedad con base en el artículo 15 del Pacto para obligar a Italia a aceptar esta medida de solución. La diplomacia italiana accedió así a la instalación de una Comisión mixta de arbitraje, pero sólo con la intención de neutralizar a la Sociedad de Naciones y permitir a Mussolini continuar con los preparativos de guerra. El Consejo determinó reunirse en septiembre a la espera de la sentencia de la Comisión arbitral. Sin embargo, tal como lo apunta Neila Hernández,

Cuando el Consejo asumió mayor protagonismo en la búsqueda de una solución pacífica, la diplomacia italiana cambió de táctica de modo que, en el Memorándum presentado por Aloisi al Consejo, en lugar de negarse a discutir la cuestión pasó a justificar la acción italiana, desprestigiar la legitimidad del gobierno etíope frente a las naciones civilizadas y juzgar humillante negociar con dicho gobierno en pie de igualdad.<sup>634</sup>

Francia y Gran Bretaña, con la aprobación de los demás consejales, dieron forma a una política dual para el tratamiento del conflicto en Ginebra, esto es privilegiando el recurso de conciliación —dentro y fuera de la Sociedad— como fin y el Pacto como medio de presión, con la intención de hacer el menor daño a su aliado europeo.<sup>635</sup> Así, el Consejo integró con algunos de sus integrantes un comité especial dominado por Francia y Gran Bretaña con el propósito de establecer bases de conciliación con las que Italia estuviera de acuerdo. A partir de este momento las potencias democráticas del Consejo plantearían a espaldas de la Sociedad y Etiopía propuestas de arreglo en forma de concesiones territoriales de cara a satisfacer a Italia.<sup>636</sup> No obstante, los planes de conquista del *Duce* siguieron su curso y empezaron

<sup>633</sup> BAER, G. W., “Leticia and Ethiopia...”, *op. cit.*, pp. 286-287.

<sup>634</sup> NEILA HERNÁNDEZ, J. L., *La Sociedad...*, *op. cit.*, pp. 68-69.

<sup>635</sup> BAER, G. W., *Test Case...*, *op. cit.*, p. 6.

<sup>636</sup> NEILA HERNÁNDEZ, J. L., *La Sociedad...*, *op. cit.*, p. 69; BAER, G. W., “Leticia and Ethiopia...”, *op. cit.*, p. 286.

a concretarse a partir del 3 de octubre de 1935 con la invasión del territorio etíope. Ginebra se convertiría en el espacio de una importante batalla diplomática una vez que el Consejo de la Sociedad de Naciones determinó el 7 de octubre declarar agresora a la potencia europea.

### *México y los asuntos europeos: Etiopía como un incidente colonial*

Con excepción de Etiopía, ningún otro miembro de la Sociedad de Naciones temió que el incidente de Ual-Ual de diciembre de 1934 pudiera dar lugar a algo que no pudiera ser resuelto directamente entre las partes y bajo presión de las dos principales potencias coloniales. De hecho, muy pocos se habrían dado a la tarea de formular cualquier pronóstico, pues, como se recordará, las diferencias entre Italia y Etiopía habían sido llevadas a una comisión arbitral, y el tema se mantenía a la sombra de la cuestión alemana. Puesto que los llamados de Etiopía a la intervención de la Sociedad eran desoídos, en abril de 1935, el representante de México ante la Sociedad de Naciones, Marte R. Gómez,<sup>637</sup> que aún tomaba parte en las reuniones del Consejo, solicitó instrucciones generales ante la remota posibilidad de que el tema fuera discutido por los consejales en el marco de próxima reunión extraordinaria, convocada por Francia tras el restablecimiento en Alemania del servicio militar obligatorio.<sup>638</sup> En tal caso, Gómez fue autorizado para prestar su apoyo a Etiopía por simple solidaridad con un país débil, pero sin tomar nunca la iniciativa.<sup>639</sup> Sin referirse concretamente al conflicto africano, el representante mexicano aprovechó su intervención en este Consejo para recordar que las acciones de la Sociedad de Naciones para el mantenimiento de la paz habrían de hacerse siempre “sin distinciones de razas o de continentes”, observación que consideraba debería incluirse a la resolución que votaría el Consejo respecto a la cuestión alemana.<sup>640</sup> La

<sup>637</sup> Marte R. Gómez fue nombrado Ministro en Francia y representante de México ante la Sociedad de Naciones el 1º de enero de 1935. Presentó sus credenciales al gobierno francés hasta finales de febrero. Emilio Portes Gil (Secretario de Relaciones Exteriores) a Marte R. Gómez, México, 1.I.1935, AHGE-SRE, 29-1-15. Marte R. Gómez a Secretario de Relaciones Exteriores (Emilio Portes Gil), París, 28.II.1935, Reservado no. 17 “Presentación de credenciales”, AHGE-SRE, 29-1-15.

<sup>638</sup> Gómez a Relaciones, París, 8.IV.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

<sup>639</sup> Relaciones a Legamex París, México, 9.IV.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

<sup>640</sup> La declaración de Marte R. Gómez en LEAGUE OF NATIONS, “Eighty-Fifth (Extraordinary) Session of the Council”, *Official Journal*, 16th Year, No. 5, Ginebra, mayo de 1935, p. 560.

propuesta de adaptación mexicana fue apoyada “apenas por Argentina, decididamente por Chile y con toda energía por URSS”, seguidas de “una serie de declaraciones negatorias particularmente significativas por parte de Inglaterra, Francia e Italia”. Gómez explicaba sencilla y acertadamente la actitud de las potencias democráticas de la Sociedad de Naciones: “las Potencias que necesitan de momento el apoyo de Italia para hacerse respetar de Alemania, no vacilan en desviar la vista del problema de la paz en África para mejor entender el problema de la paz en Europa”.<sup>641</sup>

Pese al entusiasmo de su representante en el Consejo, que finalmente se sumó a la condena a Alemania por contravenir el Tratado de Versalles, la cancillería mexicana del gobierno cardenista —que dirigiría Emilio Portes Gil hasta que se produjera la ruptura con el callismo en junio de 1935—<sup>642</sup> consideró igualmente necesario hacer distinciones sobre las cuestiones internacionales que eran de su incumbencia, poniendo al margen aquellas que se derivaran de los acuerdos de paz de 1919.<sup>643</sup> La manera de hacerlo fue brusca, pues se desaprobaba públicamente la acción de su representante; equivocada, ya que el Estado mexicano había suscrito el Tratado de Versalles al hacerse miembro de la Sociedad de Naciones; y contradictoria con los propósitos universales perseguidos por el Pacto y la Sociedad de Naciones. El aparatoso retramiento de México de la cuestión

---

<sup>641</sup> Marte R. Gómez a Secretario de Relaciones Exteriores (Emilio Portes Gil), “Informe rendido por el representante de México ante la SDN relativo a las labores del Consejo en su 85 sesión”, Ginebra, 17.IV.1935, AHGE-SRE, III-495-1(I).

<sup>642</sup> Esto, sin embargo, no haría una gran diferencia en lo que respecta a la actitud respetuosa e interesada hacia la Sociedad de Naciones, al tratarse de un canciller que tuvo un contacto directo con la organización. Tras el nombramiento de Portes Gil como Secretario de Relaciones Exteriores, el correspondiente en México de la Sociedad de Naciones, Luis Sánchez Pontón, cuya labor permanente inició en julio de 1933, se entrevistó con él con la intención de medir el ánimo de la nueva cancillería hacia la Sociedad de Naciones: “Puede hacer saber al Secretariado de la SdN que soy un devoto partidario de la institución. No olvido los honores de los que México fue objeto al ingresar en la Sociedad y me honra haber presidido su delegación. [...] El gobierno actual continuará colaborando como lo ha venido haciendo en todas las actividades de la Sociedad en las que ve un espíritu fuerte de paz y de solución de los diferentes problemas internacionales...” Luis Sánchez Pontón a Julián Nogueira, México, 7.XII.1934, ASDN/R 5151, Jacket 1 “Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón”.

<sup>643</sup> La nota difundida por la agencia de noticias *United Press* fue la siguiente: “Former President Portes Gil gently reproved Marte Gómez today for his statement at Geneva on Wednesday condemning the violation of Treaty obligations from a general view point. ‘However, México reserves her opinion on the causes that might originate a violation in any definitive case’. Señor Portes Gil said: ‘In the cases under consideration Mexico has not expressed her views, since she is not connected with the particular circumstances leading to the signature of the Versailles Treaty. Mexico therefore cannot support any of the interested parties, with whom she maintains cordial amity and whose views she respects. When she entered the League of Nations, Mexico professed the aim of collaborating in behalf of world peace and does not wish that her presence at Geneva may be interpreted in any other way.’ ‘Portes Gil objects to action at Geneva’, *The New York Herald*, París, 20.IV.1935, en ASDN/S 510, dossier 9 “Mexique”.

alemana mereció una interesante crítica de parte del representante español en el país, Ramón María de Pujadas:

Si por una parte Méjico repreuba en tesis general la transgresión de las obligaciones contenidas en los Tratados, porque juzga que el respeto de éstos debe ser la base de las relaciones internacionales, por otra se reserva su opinión sobre los motivos que puedan originar una violación de los mismos. Es decir que Méjico sustenta una teoría, pero a renglón seguido admite excepciones a la misma, quiere decir que prevalecen los tratados, pero admite que existen razones para acelerar la marcha hacia la modificación de lo pactado. Este punto de vista lo sustenta motivado por la escasez de su potencia militar y ante el temor de que haya un tratado impuesto con el peso de las armas triunfantes a un vencido que debe firmar y allanarse a las condiciones del vencedor.<sup>644</sup>

En este marco, la representación de México en Ginebra estimó que la cuestión de Abisinia podría resolverse con base en las resoluciones adoptadas a finales de mayo en una reunión del Consejo dedicada casi por entero a esta problemática, la cual, al menos formalmente, había dejado de ser tratada como un incidente colonial. La intransigencia diplomática italiana y la considerable concentración de tropas y armamento en África, determinó finalmente al gobierno británico a buscar la resolución del conflicto mediante la Sociedad de Naciones, obligando así a Francia a maniobrar dentro de este cuadro para que Mussolini llegara a un arreglo con Etiopía en la condición y tiempo indicados por el Consejo.<sup>645</sup> Como primer punto de su resolución del 25 de mayo, el Consejo afirmaba el derecho de la Sociedad de Naciones para ocuparse del conflicto, poniendo un límite a la pretensión italiana de manejarlo como un asunto colonial. Asimismo, se rechazaban los alegatos con los que obstaculizaba las negociaciones: la nacionalidad no etíope de los representantes de la contraparte<sup>646</sup> y que el arbitraje entrara en el estudio de la cuestión de fronteras y no se limitara únicamente al incidente de Ual-Ual. Finalmente, la resolución fijaba una fecha —el 25 de julio— para la incorporación de un árbitro de la Sociedad en caso de que no se hubiera llegado a un acuerdo mediante la conciliación y el arbitraje, así

<sup>644</sup> Ramón María de Pujadas, Encargado de Negocios, a Ministro de Estado, México, 20.IV.1935, “Actitud de México ante la situación internacional”, AMAE, R 737, exp. 7.

<sup>645</sup> Marte R. Gómez a Secretario de Relaciones Exteriores (Emilio Portes Gil), reservado 40 “86 reunión del Consejo de la SDN”, París, 30.V.1935, AHGE-SRE, III-495-1 (I).

<sup>646</sup> Etiopía había contratado los servicios de dos reconocidos internacionalistas de la época, el francés Albert de la Pradelle y el estadounidense Pittman Benjamin Potter.

como una fecha límite —el 25 de agosto— para poner fin a este procedimiento. Entonces el Consejo volvería a reunirse para dejar a la Sociedad de Naciones la solución del conflicto.<sup>647</sup>

Este cambio de estrategia de parte de las potencias de la Sociedad de Naciones sirve para ilustrar una de las regularidades respecto al tratamiento de este conflicto en Ginebra, tal como lo destaca José Luis Neila Hernández: “La actitud de las grandes potencias democráticas del Consejo y las contradicciones intrínsecas entre la lealtad a los compromisos adquiridos en el Pacto y la defensa de sus intereses nacionales, mediatizaría el comportamiento de la Sociedad.”<sup>648</sup>

Si bien Gómez había informado con agrado cómo el Consejo había actuado positivamente en respuesta a las demandas de Etiopía, todo parecía “demasiado bueno para ser verdad”.<sup>649</sup> Al cumplirse la primera fecha señalada por el Consejo se rumoraba ya sobre la propuesta de establecer un protectorado sobre la zona etíope que fuera del interés de Italia, razón por la que el representante mexicano solicitaba instrucciones concretas de cara a la reunión del próximo Consejo.<sup>650</sup> Pese a que en junio de 1935, al confrontar decididamente al “Jefe Máximo”, Cárdenas había conseguido remover a todos los partidarios de Calles en su gabinete, Portes Gil entre ellos, las instrucciones que recibiría Gómez —otro callista— de la cancillería, encargada por unos meses a José Ángel Ceniceros, volverían a formularse en la forma de abstención ante los asuntos europeos salvo que se presentara un caso de intervención en contra de las libertades etíopes.<sup>651</sup> Reunidas entre finales de julio y principios de agosto, Francia y Gran Bretaña trabajaron con la autorización del resto de los consejales en un proyecto de resolución que fuera aceptable para las partes, sobre todo para Italia, a la que buscaría disuadirse mediante concesiones, en lo que sería prácticamente “un debate de grandes potencias”. El resto de los consejales, incluido Gómez conforme a los deseos del gobierno mexicano, esperaron como “representantes en receso” las resoluciones franco-británicas tan sólo

---

<sup>647</sup> Véase LEAGUE OF NATIONS, “Eighty-Sixth Session of the Council”, *Official Journal*, 16<sup>th</sup> Year, No. 6, Ginebra, junio de 1935, pp. 639-643.

<sup>648</sup> NEILA HERNÁNDEZ, J. L., *La Sociedad...*, *op. cit.*, p. 68.

<sup>649</sup> Marte R. Gómez a Secretario de Relaciones Exteriores (Emilio Portes Gil), reservado 40 “86 reunión del Consejo de la SDN”, París, 30.V.1935, AHGE-SRE, III-495-1 (I).

<sup>650</sup> Gómez a Relaciones, París, 19.VII.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

<sup>651</sup> Relaciones a Legamex París, México, 22.VII.1935, 35-1-1 (III).

para suscribirlas. Fueron dos y se esperaba que al menos consiguieran posponer las hostilidades. La primera expresaba el deseo de las partes de proseguir la conciliación y el arbitraje en los términos del tratado de 1928, pero eliminaba a petición del propio Mussolini el compromiso de no recurrir a la fuerza en tanto se buscara un acuerdo; la segunda anunciaría la reunión del Consejo el 4 de septiembre para estudiar el estado de las relaciones ítalo-etiopes yendo al fondo de la cuestión. En cuanto a las partes, informaba Marte R. Gómez:

Etiopía, como era de preverse, aceptó las resoluciones sin objeción. Sólo hizo ver que era consciente de la magnitud del sacrificio que se le exigía al poner fuera de debate la cuestión de fronteras e hizo ofrenda de ese mismo sacrificio a la causa de la paz en el mundo, que declaró poner por encima de cualquier otra consideración. Afirmó solemnemente, sin provocar declaración semejante de parte de Italia, que se conformaba de antemano con la resolución de los árbitros y que cumpliría fielmente la sentencia que éstos dictaran.<sup>652</sup>

México se prepararía para un retiro “airoso” del Consejo no obstante la política abstencionista y supeditada a la de las potencias societarias mantenida durante las últimas reuniones de este órgano. En septiembre de 1935, el miembro mexicano cumpliría con el periodo como consejal para el que había sido electo en septiembre de 1932. Con tal propósito, pero sin tomar la iniciativa de condenar a Italia por el asunto etíope, Gómez era instruido para hacer una declaración de despedida subrayando la actitud enérgica con que se había respondido a los casos de violación al Pacto “como hízolo caso Japón, Alemania y Paraguay”.<sup>653</sup>

Gómez ofreció un buen discurso de despedida formulado desde un plano impersonal, con lo cual no volvería a ser desaprobado por el gobierno mexicano. El discurso llamaba la atención sobre la cuestión abisina esperando que Italia no malinterpretara sus palabras; respaldaba el trabajo de conciliación hasta entonces desempeñado por Francia y Gran Bretaña, pero recordaba la existencia de otros recursos en el Pacto que en determinado caso podrían emplearse para poner fin a este

---

<sup>652</sup> Marte R. Gómez a Secretario de Relaciones Exteriores, reservado 52 “87 sesión (extraordinaria) del Consejo de la Sociedad de Naciones”, París, 8.VIII.1935, AHGE-SRE, III-495-1(I).

<sup>653</sup> Relaciones a Legamex París, México, 28.VIII.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

conflicto; siguiendo las instrucciones de la cancillería, Gómez recordaba los casos en que la representación mexicana había condenado enérgicamente la violación del Pacto societario por tratarse del pilar de la seguridad colectiva, la cual, agregaba, debía mantener su carácter universal; Gómez concluía recordando la declaración americana del 3 de agosto en contra del reconocimiento a las soluciones o adquisiciones territoriales alcanzadas mediante el uso de la fuerza.<sup>654</sup>

El discurso causó una mala impresión en el gobierno italiano, que además de ordenar su censura, lo consideró una muestra de ingratitud por parte del gobierno mexicano, tal como el sub Secretario de Negocios Extranjeros, Fulvio Suvich, lo hizo saber al embajador de México en Roma.<sup>655</sup> Por su parte, la cancillería mexicana se limitaría a hacer saber a Suvich “que actitud México ante cuestión ítalo-etíope no responde sino a propósitos nuestro gobierno consolidar la paz que sin duda coinciden con los mismos que animan gobierno italiano con quien México cultiva relaciones franca amistad.”<sup>656</sup> Fuera de este inevitable incidente, el país se retiró decorosamente del Consejo<sup>657</sup> para limitar su acción a la Asamblea, órgano que en los meses siguientes asumiría un papel sumamente relevante en lo que respecta al tratamiento de la cuestión ítalo-etíope. Su elección inesperada a una de las vicepresidencias de la XVI Asamblea ordinaria de septiembre de 1935 puede servirnos como indicador de la buena aceptación y confianza ganada por México entre los miembros de la Sociedad de Naciones, casi la totalidad de la comunidad internacional. Marte R. Gómez, cuya candidatura había sido propuesta espontáneamente por el grupo de países latinoamericanos, triunfaba por mayoría de votos sobre la representante de la URSS Alexandra Kollontai.<sup>658</sup>

---

<sup>654</sup> El discurso se haya en el anexo 1 a este capítulo.

<sup>655</sup> Vasconcelos a Relaciones, Roma, 12.IX.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

<sup>656</sup> Relaciones a Legamex Roma, México, 13.IX.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

<sup>657</sup> México escuchó diversas propuestas de reelección de parte de los miembros latinoamericanos, pero el gobierno mexicano determinó que sólo volvería a postularse en el caso de que el grupo de países latinoamericanos no lograra elegir previamente al país candidato, ante el riesgo de que América Latina perdiera un espacio en este importante órgano societario. La candidatura de Ecuador fue finalmente aceptada por este grupo de países y obtuvo la mayoría de la Asamblea para suceder a México en este puesto. Marte R. Gómez a Subsecretario de Relaciones Exteriores, París, 6.VIII.1935, “Sucesión de México en el Consejo de la Sociedad de Naciones”, AHGE-SRE, III-495-1 (I); Subsecretario de Relaciones Exteriores a Ministro de México en Francia, México, 4.IX.1935, AHGE-SRE, III-495-1 (I).

<sup>658</sup> Marte R. Gómez a Secretario de Relaciones Exteriores, México, reservado 92, Ginebra, 27.IX.1935, AHGE-SRE, III-489-5.

### *El ánimo sancionista*

El 3 de octubre de 1935, Italia emprendió la conquista de Etiopía a partir de sus posiciones coloniales en Eritrea y Somalia. Ese mismo día el Consejo de la Sociedad declaró que Italia había violado el artículo 12 del Pacto al haber recurrido abiertamente a la guerra en contra de Etiopía. El Consejo siguió discutiendo su proceder en tanto que las tropas italianas vengaban la derrota de Adua bombardeando durante dos días esta ciudad.<sup>659</sup> El 7 de octubre, el Consejo declaró que Italia había actuado en clara violación del artículo 12 del Pacto que determina el agotamiento de las vías arbitral y judicial para que un Estado pueda entrar en guerra. Una declaración de este tipo dejaba en libertad a los miembros de la Sociedad a decidir la aplicación de las sanciones previstas por el artículo 16.<sup>660</sup>

El receso de la XVI Asamblea concluyó el 9 de octubre una vez que el Consejo resolvió la aplicación de sanciones a Italia. Ahora correspondía a todos los miembros de la Sociedad pronunciarse a favor o en contra de las mismas, así como establecer un procedimiento para su aplicación en el caso de que fueran aprobadas. La Secretaría de Relaciones Exteriores consultó a este respecto al presidente Lázaro Cárdenas —atento entonces a las últimas actividades conspirativas de Calles—, tras lo cual se instruyó Marte R. Gómez para consentir en la aplicación del primer tipo de sanciones de carácter económico y financiero “esperando que con estas medidas extremas sea posible alcanzar la paz y lograr una solución del conflicto.”<sup>661</sup> Ante la Asamblea, Gómez basó sus declaraciones en su discurso de despedida del Consejo:

[...] Al asociarse a las conclusiones votadas por los Miembros del Consejo, México conserva la firme esperanza de que la acción colectiva de los Estados Miembros de la Sociedad de Naciones bastará para salvaguardar el Pacto y poner fin al conflicto que nos

---

<sup>659</sup> Sobre los excesos y violación de las convenciones internacionales de guerra durante el conflicto ítalo-etiópe *vid.* PANKHURST, Richard, “Italian Fascist War Crimes in Ethiopia: A History of Their Discussion, from the League of Nations to the United Nations (1936-1949)” en *Northeast African Studies*, Vol. 6, No. 1-2 (New Series) 1999, pp. 83-140.

<sup>660</sup> Gómez a Relaciones, París, 5.X.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III); Gómez a Relaciones, París, 7.X.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III); Gómez a Relaciones, París, 8.X.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

<sup>661</sup> Relaciones a Gómez, México, 9.X.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

ocupa, si posible por la vía de la conciliación, que deseamos por encima de todo lo más profundo de nuestros corazones. Mi Gobierno aprovecha esta ocasión para renovar el voto que ha expresado en esta tribuna en varias ocasiones: el cumplimiento de la justicia internacional y el no reconocimiento de los arreglos obtenidos por la fuerza son los únicos medios de afirmar la seguridad colectiva y de garantizar el prestigio moral de la Sociedad de Naciones.<sup>662</sup>

La Asamblea reunió a 54 miembros que libremente se pronunciaron sobre la determinación del Consejo. Italia se defendió subrayando las debilidades etíopes, tales como la esclavitud, la falta de un poder central y el maltrato a los trabajadores; atacando a la propia Sociedad por seguir una política de “dos pesas y dos medias” en referencia a los casos de Manchuria y del Chaco; y por no adaptar el Pacto a la nueva realidad que marcaba la constante evolución de los pueblos, lo cual ponía límites a las “aspiraciones legítimas” italianas. Gómez abreviaba esta larga pero sumamente interesante toma de posiciones iniciales:

Vinieron enseguida las declaraciones de Francia (“observará el Pacto, pero los deberes de la amistad la obligan a seguir buscando una solución conciliadora”), las de la Gran Bretaña (“por más doloroso que sea el deber de restablecer la paz, los miembros de la Liga no pueden eximirse de cumplir la palabra empeñada”), las de Suiza (“la neutralidad de Suiza le impide tomar parte en sanciones bélicas, pero colaborará en las sanciones de orden económico [...] pues la fidelidad a los Tratados es un asunto que no se discute”), las de la URSS (“cumplimiento de las obligaciones contraídas sin excepción de ninguna especie”) y las de Haití defendiendo vibrantemente el Pacto, en nombre de un pueblo de color y señalando el peligro de que, más tarde, algún Estado llegue a ser la Etiopía de otro. La actitud de México [...] dictada por el deseo general de no herir inútilmente a Italia, y por ese espíritu de caballerosidad y de cortesía que debe reinar en las polémicas internacionales [...] El delegado de Chile, diciendo que su Gobierno “examinará” las medidas provisionales que eventualmente sirvan a restablecer la paz; el de Venezuela esgrimiendo la doctrina de que “la paz obtenida por la coerción corre el peligro de agravar el conflicto y que, por lo tanto, hay que buscar un compromiso”; el de Uruguay, señalando las dificultades prácticas de su país para poner en ejecución el artículo 16, debido a la situación geográfica de su país y a la importante y benemérita colonia italiana [...] y el Delegado de Perú, hablando de la “necesidad de expansión demográfica de un gran

---

<sup>662</sup> Gómez a Relaciones, Ginebra, 10.X.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

pueblo joven”, aunque en el fondo se asociaron a la declaración de los miembros del Consejo, produjeron la impresión, por la fraseología empleada, que trataban de disculpar a Italia y de anticipar una actitud pusilánime con respecto a las sanciones que el Pacto les obliga a imponer [...]<sup>663</sup>

Con excepción de Italia y otras tres naciones que se solidarizaron con ella — Albania, Hungría y Austria —, el resto declaró estar de acuerdo en términos generales con el juicio del Consejo y la necesidad de sancionar a Italia. Ciertamente, como lo destaca George Baer, “These were great days at Geneva”.<sup>664</sup> Pero era sólo el comienzo de un proceso al que no pocos se sumaron siguiendo la inclinación general y sin estar plenamente convencidos de enfrentarse, aun colectivamente, a una potencia europea como lo era Italia en defensa de un país con el que casi nadie mantenía relaciones de ningún tipo. Esta lectura, cuya óptica es la del interés nacional, terminaría por imponerse en muchas cancillerías conforme transcurrieron los siguientes meses.

Antes de volver a entrar en receso, el presidente de la XVI Asamblea sometió a su aprobación un texto “haciendo votos” porque los miembros de la Sociedad constituyeran un comité integrado por un representante de cada Estado miembro “a fin de estudiar y facilitar la coordinación de las medidas que los Estados traten de tomar en cumplimiento del artículo 16 del Pacto.” Este comité, como se explicó claramente, no podía considerarse emanado de la Asamblea, pues sus resoluciones exigían la aprobación unánime de sus integrantes. Se daba por hecho que Albania, Austria o Hungría echarían por tierra cualquier resolución relacionada con las sanciones, por lo que el llamado “Comité de Coordinación” sería “una reunión de los miembros de la Sociedad a fin de estudiar en común las medidas que convenga tomar.”<sup>665</sup> Se reunió por primera vez el día 11 de octubre. Eligió al representante de Portugal, Augusto de Vasconcellos, como su presidente y creó un pequeño comité restringido de auxilio que originalmente contó con 16 integrantes; únicamente Argentina por parte de los

---

<sup>663</sup> Marte R. Gómez a Subsecretario Encargado del Despacho de Relaciones Exteriores, París, 28.X.1935, Reservado 95, “SDN”, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

<sup>664</sup> BAER, George W., *Test Case...*, *op. cit.*, p. 6.

<sup>665</sup> Marte R. Gómez a Subsecretario Encargado del Despacho de Relaciones Exteriores, París, 28.X.1935, Reservado 95, “SDN”, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

miembros americanos.<sup>666</sup> Con la incorporación de Portugal en tanto que presidente del Comité de Coordinación, sumaron 17, y finalmente 18 al hacerse una invitación especial a México,<sup>667</sup> al tratarse de un país productor de petróleo y a fin de contar con otra “tendencia” distinta a la argentina.<sup>668</sup> Tal como lo informó Gómez:

Nuestra presencia fue justificada por la importancia de nuestro país como productor de petróleo (así se le explicó oficialmente al representante de Suiza que sin oponerse a nuestro ingreso pidió aclaraciones con respecto a él), pero obedeció en realidad al deseo de equilibrar la opinión argentina que venía evolucionando a favor de Italia con gran disgusto de la Delegación Británica y de todos los partidarios de la aplicación estricta del Pacto.<sup>669</sup>

El Comité de los 18 se ocuparía en un primer momento de estudiar y preparar una aplicación eficiente de las sanciones de tipo financiero y económico coordinándose para ello con los potenciales gobiernos sancionistas.<sup>670</sup> La recomendación de Gómez a su gobierno fue de seguir la inclinación de la mayoría.<sup>671</sup>

#### *Actuación de México en el “Comité de los 18”*

Durante el primer semestre de 1935, las exportaciones directas a Italia por parte de México registraban cantidades considerables respecto al plomo, zinc, arsénico y asfalto de acuerdo con los últimos registros recabados por la cancillería hasta el 19 de octubre

---

<sup>666</sup> Gómez a Relaciones, París, 11.X.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

<sup>667</sup> Presidente del Comité de los XVII a M. R. Gómez, Ginebra, 12.X.1935, ASDN, R 3670, dossier 20365. La aceptación de México: Marte R. Gómez al Secretario General de la SDN, París, 12.X.1935, ASDN, R 3670, dossier 20365. Véase también SOCIETE DES NATIONS: Comité des dix-huit, “Procès-verbal provisoire de la deuxième séance”, Ginebra, 12.X.1935, ASDN/R 3565, dossier 20307.

<sup>668</sup> Fue el funcionario uruguayo Julián Nogueira quien gestionó e insistió ante el Secretario General, Joseph Avenol, y el director de la sección política, Francis P. Walters, en que se incorporara a México en el Comité restringido ante la “sola tendencia” que representaba Argentina. Julián Nogueira a Walters, Ginebra, 12.X.1935, ASDN/R 3666, dossier 20249.

<sup>669</sup> Marte R. Gómez a Subsecretario Encargado del Despacho de Relaciones Exteriores, París, 22.X.1935, “ASN”, reservado no. 94, AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

<sup>670</sup> Las actas oficiales de los trabajos del Comité de Coordinación y los subcomités emanados de él durante su primera sesión: Comité de Coordination, Comité des dix-huit et sous-comités, “Procès-verbaux de la première session (du 11 au 19 octobre 1935)”, Supplement Special No 145, Ginebra, 1935, ASDN/R 3666, dossier 20313.

<sup>671</sup> Gómez a Relaciones, París, 13.X.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

de 1935.<sup>672</sup> Pese a que la cantidad no era ínfima e inevitablemente las relaciones comerciales y políticas con Italia<sup>673</sup> se verían afectadas, el gobierno mexicano aprobó la aplicación de sanciones en la fecha que lo conviniera el Comité de Coordinación.<sup>674</sup> En contraposición a Argentina, México representaría ciertamente la “tendencia” latinoamericana que apoyaba una aplicación estricta del Pacto, lo cual dio lugar a roces inevitables entre sus representantes en el Comité de los 18. Uno de estos tuvo lugar al conformarse las listas prohibitivas de productos que Italia podría requerir para continuar con la guerra. El representante argentino no sólo hablaría de las dificultades de orden constitucional que podrían presentarse en su país al intentar limitar las libertades comerciales, considerando, sobre todo, el malestar que ello produciría entre la numerosa y próspera colonia italiana, sino que “terminó diciendo que sus objeciones las formulaba en representación de ‘la mayor parte de los países de la América latina’”. Gómez aclararía enseguida “que México no estaba comprendido entre los países mencionados por Argentina”, debilitando con ello el argumento de Ruiz Guiñazú.<sup>675</sup> Sin incurrir en ninguna exageración, Marte R. Gómez informaría

Mi intervención sirvió mucho para el efecto de no dejar la impresión de que nuestro Continente se oponía a la aplicación de las sanciones y por ese motivo tuvo un valor político y de oportunidad que me valió numerosas felicitaciones. El tema suscitado por la declaración a que aludo tuvo repercusiones de consideración, puesto que en la siguiente sesión, Canadá, la Unión de Sudáfrica y la URSS, lanzaron ataques a fondo contra Argentina, que se batió en retirada y presentó una segunda tesis en que ya sólo se trató

---

<sup>672</sup> Plomo, 5,393,602 kg con un valor en pesos mexicanos de 1.523.971; zinc, 769,459 kg con un valor de \$ 246,224; arsénico, 121,739 kg valuados en \$ 34,086; petróleo, 79 metros cúbicos con un valor de \$ 2147; asfalto, entre enero y agosto, 18,820 toneladas valuadas en \$ 1,195,259. Esto hacía un total de \$ 3,001,687. Relaciones a Delegamex Ginebra, México, 19.X.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

<sup>673</sup> Aunque las importaciones italianas superaban a las mexicanas, el intercambio entre ambos países, advierte Savarino Roggero, “nunca rebasó un papel relativamente secundario para ambos países”. En 1934, México y Italia habían firmado un acuerdo arancelario preferencial, a lo cual habría que agregar el status de nación más favorecida concedido por México a Italia. El conflicto de Etiopía, junto a los resultados de orden económico, determinaron que la renovación de este tipo de tratados ni siquiera fuera planteada. SCHULER, F. E., *op. cit.*, pp. 53-54; SAVARINO ROGGERO, F., *op. cit.*, pp. 135, 138-139. Este último, el mejor estudio de la relación bilateral México-Italia durante el periodo de entreguerras.

<sup>674</sup> Relaciones a Delegamex Ginebra, México, 21.X.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

<sup>675</sup> Véase SOCIETE DES NATIONS: Comité des dix-huit, “Procès-verbal provisoire de la troisième séance”, Ginebra, 14.X.1935, ASDN/R 3565, dossier 20307.

de las dificultades de carácter constitucional que se pueden presentar en la práctica con motivo del régimen constitucional argentino.<sup>676</sup>

El incidente argentino sirvió para afinar inmediatamente la maquinaria de sanciones que pronto se pondría en marcha, pues un pequeño comité de juristas dictaminó —con la aprobación de Argentina— que el Pacto ligaba a todos los Estados miembros de la Sociedad de Naciones y que en todo caso correspondía a estos tomar las iniciativas necesarias para hacer cumplir los acuerdos que fueran adoptados en materia de sanciones.<sup>677</sup>

El Comité de los 18 se daría a la tarea de enlistar los productos que Italia requería para continuar la guerra, de cara a prohibir su exportación. De acuerdo con las estimaciones de los comisionados, basadas en la información internacional recopilada para tal efecto, una serie de artículos, los de la llamada “lista 1”, podían embargarse con la certeza de que esta acción societaria daría un buen resultado. En la “lista 2” figuraron otros productos cuyo control eficiente no podría determinarse en tanto que los principales países no miembros de la Sociedad de Naciones —Estados Unidos, Alemania, Japón y Brasil— no dieran muestras de cuál sería su actitud con respecto al embargo.<sup>678</sup> Evidentemente, cualquier país, inclusive los miembros de la Sociedad de Naciones, que no estaban obligados sino moralmente para hacer cumplir las sanciones, podía convertirse en un “free rider” y sacar provecho del sacrificio de los otros, de allí que fuera necesario preparar cuidadosamente la ampliación del embargo. A este respecto, la seguridad colectiva contemplaba igualmente una “solidaridad colectiva” para los países sancionistas mediante un convenio de apoyo mutuo “para reducir al mínimo las perdidas o los inconvenientes que puedan resultar.” Un sub comité con esta

---

<sup>676</sup> Marte R. Gómez a Subsecretario Encargado del Despacho de Relaciones Exteriores, París, 22.X.1935, “ASN”, reservado no. 94, AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

<sup>677</sup> *Ibid.*

<sup>678</sup> Carbón, petróleo, cobre y algodón en tanto que materias primas, autotransportes y “máquinas-útiles de la serie de productos manufacturados, fueron enumerados en la lista 2 hasta que no se contará con la información indispensable para justificar su embargo. El representante mexicano planteó en estas primeras sesiones la posibilidad de incluir el zinc, empleado comúnmente para el galvanizado del acero, considerando las altas ventas a Italia de este metal en los últimos meses. Aunque el zinc no fue embargado, la propuesta de México, al tratarse de uno de los proveedores a Italia del mismo, fue bien vista por el resto de los comisionados. *Ibid.*

tarea fue igualmente integrado,<sup>679</sup> así que teóricamente todo estaba contemplado y no tenía por qué fallar.

A propuesta de Gran Bretaña, el Comité de los 18 estudió durante esta primera etapa de sus trabajos la suspensión de toda clase de compras a Italia, a fin de propiciar una disminución de sus divisas. La proposición pasó por el sub Comité Económico<sup>680</sup> y fue finalmente aceptada por el Comité de Coordinación pese a las abstenciones de Albania, Austria y Hungría. Esta prohibición sobre las importaciones, cultivadas, producidas o manufacturadas en Italia o sus colonias no eximía los contratos en vías de ejecución. Como en todos los demás casos, los Gobiernos deberían informar al comité de sanciones, antes de cumplirse un plazo determinado, la fecha en que estarían dispuestas a poner en vigor las prohibiciones concretas para poder fijar así una fecha de actuación común.<sup>681</sup> La última proposición del Comité de Coordinación, emanada del sub Comité especial de apoyo mutuo, tenía justo este carácter compensatorio.<sup>682</sup>

Para poner fin a la primera fase de sus trabajos, el 19 de octubre el presidente del Comité de Coordinación fue autorizado para informar a los Estados no miembros de la Sociedad de Naciones sobre las acciones convenidas y solicitar que comunicaran las medidas que por su parte estarían dispuestas a aplicar en apoyo a tales medidas colectivas. “De las respuestas que se reciban —señalaba Gómez— sigue dependiendo en gran parte, la eficacia de las sanciones. Adoptadas éstas por los Estados Unidos de Norte América, por ejemplo, el rigor se duplicaría prácticamente. Unida Alemania, a Italia no le quedaría más recurso que doblar las manos.”<sup>683</sup> En espera de las nuevas

---

<sup>679</sup> El Subcomité de Ayuda Mutua fue conformado por Gran Bretaña, Francia, URSS, Polonia, España, Yugoslavia, Sudáfrica, Grecia, México y Rumania.

<sup>680</sup> Este Subcomité lo integraban Gran Bretaña, Francia, URSS, Polonia, España, Canadá, Holanda, Suecia, Suiza, Argentina, Bélgica, Turquía y Rumania. Véase SOCIETE DES NATIONS: Comité des dix-huit, “Procès-verbal provisoire de la quatrième séance”, Ginebra, 14.X.1935, ASDN/R 3565, dossier 20307.

<sup>681</sup> Básicamente se dispusieron cuatro diferentes prohibiciones: en primer lugar, la exportación a Italia de armas, municiones y material de guerra; en segundo lugar, el otorgamiento de créditos bancarios o de cualquiera otra naturaleza destinados directa o indirectamente al Gobierno Italiano; en tercer lugar, las importaciones de productos italianos a fin de hacer escasear las divisas de este país; y, por último, respecto a la exportación de los siguientes: bestias de carga, caucho, minerales, aleaciones y desperdicios de hierro, aluminio, bauxita, cromo, manganeso, níquel, titanio, tungsteno, vanadio y estaño. Vicente Estrada Cajigal a Marte R. Gómez, Ginebra, 27.XI.1935, “Decretos aplicando sanciones a Italia”, AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

<sup>682</sup> Véase *ibid.*

<sup>683</sup> Marte R. Gómez a Subsecretario Encargado del Despacho de Relaciones Exteriores, París, 22.X.1935, “ASN”, reservado no. 94, AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

respuestas de parte de todos los gobiernos, el Comité de los 18 permaneció en receso durante una semana, para volver a reunirse el 31 de octubre.

El gobierno mexicano informaba ir cumpliendo ya con los compromisos derivados del Pacto para hacer frente a esta cuestión, de acuerdo con las medidas señaladas con los comités autorizados para ello. “El señor Presidente —comunicaba Ceniceros— ha mantenido su criterio de que una actitud franca y leal, sin reservas, tendiente a establecer un precedente que más tarde pueda ser invocado, compensa los sacrificios que la aplicación de las sanciones imponen.”<sup>684</sup> En contraste, la actitud de los tres latinoamericanos del Consejo, Chile, Argentina y Ecuador, que anunciaban emprender gestiones para sugerir la suspensión de las sanciones y dejar a Francia la tarea de mediadora única.<sup>685</sup> En respuesta a la consulta del presidente del Comité de Coordinación, el Secretario de Estado Cordell Hull señalaba que su gobierno seguía una política propia de neutralidad —una Ley de Neutralidad aprobada por su Congreso había prohibido todos los embarques de armas, municiones e implementos de guerra a los beligerantes—; pero también se declaraba que Estados Unidos veía con interés y simpatía las medidas societarias para acortar la guerra.<sup>686</sup> A fin de respaldar moralmente a Ginebra, el presidente Roosevelt se dirigió el 5 de octubre a los ciudadanos estadounidenses instándolos a no intensificar sus actividades comerciales con los beligerantes con el afán de obtener ganancias excepcionales a costa del prolongamiento de una guerra.<sup>687</sup> Cinco días más tarde, Hull advirtió que quien llevara a cabo cualquier transacción con los beligerantes lo haría bajo su propio riesgo.<sup>688</sup> De acuerdo con la apreciación del embajador de México en Estados Unidos y ex consejero de la Sociedad, Francisco Castillo Nájera,

De hecho, al hacer la declaración anterior, el Presidente Roosevelt viene a colocarse en cierta forma al lado de los países que aplicarán las sanciones decretadas por la Liga de las

<sup>684</sup> José Ángel Ceniceros (Subsecretario Encargado del Despacho) a Ministro de México en Francia, México, 18.XI.1935, “Sanciones decretadas en contra de Italia”, AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

<sup>685</sup> Vasconcelos a Relaciones, Roma, 22.X.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

<sup>686</sup> Francisco Castillo Nájera (Embajador en Estados Unidos) a Subsecretario de Relaciones Exteriores Encargado del Despacho, Washington, 29.X.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

<sup>687</sup> Marte R. Gómez a Subsecretario de Relaciones Exteriores Encargado del Despacho, París, 7.XI.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

<sup>688</sup> Francisco Castillo Nájera a Subsecretario de Relaciones Exteriores Encargado del Despacho, Washington, 6.XI.1935, “Neutralidad de los Estados Unidos en el conflicto ítalo-etiópe”, AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

Naciones, aunque también es cierto que de acuerdo con la legislación de este país no podrá aplicarse ninguna pena a los comerciantes que trafiquen con los beligerantes en artículos que no constituyan armamento.<sup>689</sup>

El 30 de octubre, Lázaro Cárdenas fue investido con los poderes necesarios para expedir los decretos de sanción, los cuales firmó sin reservas ese mismo día en espera de que el Comité de Coordinación fijara una fecha para así poder publicarlos en el Diario Oficial de la Federación.<sup>690</sup> El Comité de Coordinación autorizó en su segundo periodo de sesiones que las sanciones fueran aplicadas a partir del 1 de octubre, con excepción de una relativa a las importaciones italianas en razón de que afectaba algunos acuerdos bilaterales de canje (*clearing*) con algunos países, pero que finalmente entró en vigor el día 18.<sup>691</sup> Una serie de manifestaciones políticas —dentro las cámaras— y colectivas —de masas— contra el fascismo respaldaron la determinación del gobierno cardenista, no sin que se incurriera en exageraciones, como la de sumar a las protestas de las organizaciones obreras a mas de diez mil estudiantes de primaria de la ciudad de México.<sup>692</sup>

Antes de dar por terminado su segundo periodo de sesiones, Canadá pidió al Comité de Coordinación que considerara el embargo de otros productos de la “lista 2”: petróleo, acero, carbón y coque, vista la actitud positiva de Estados Unidos respecto a las acciones de Ginebra.<sup>693</sup> La cuestión fue sometida al Comité de los 18, el cual consideró que estos productos y sus derivados podrían anotarse en la lista de embargo una vez que se probara la factibilidad y eficacia de tales medidas.<sup>694</sup>

---

<sup>689</sup> *Ibid.*

<sup>690</sup> Relaciones a Delegamex, México, 31.X.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III). Los decretos sobre prohibición a las exportaciones de los artículos señalados por el Comité de Coordinación; prohibición al otorgamiento de créditos o préstamos directos o indirectos al Gobierno Italiano; y prohibición a la exportación con destino a Italia, de armas, municiones y material de guerra fueron publicados en el *Diario Oficial* el 7 de noviembre de 1935 (Tomo XCIII, núm. 6, pp. 101-105).

<sup>691</sup> La actas oficiales correspondientes a los trabajos del Comité de Coordinación durante su segunda sesión entre el 31 de octubre y el 2 de noviembre: Comité de Coordination, “Procès-verbal de la deuxième session (du 31 octobre au 2 novembre 1935)”, No officiel: Comité de coordination 100, Ginebra, 15.XI.1935, ASDN/R 3666, dossier 20313.

<sup>692</sup> Luis Sánchez Pontón al Secretario General, México, 25.IX.1935; Luis Sánchez Pontón al Secretario General, México, 30.XI.1935, ASDN/R 5151, Jacket 1 “Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón”.

<sup>693</sup> Gómez a Relaciones, Ginebra, 2.XI.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

<sup>694</sup> Estrada Cajigal (integrante de la Delegación de México a la Sociedad de Naciones) a Marte R. Gómez, Ginebra, 6.XI.1935, “Conflicto Italia-Etiopía: aplicación sanciones”, AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

En otras palabras –informaba la delegación de México en Ginebra–, cuando los países productores, que no son Miembros de la Liga, estén dispuestos a tomar las medidas necesarias para impedir la exportación de estos productos con destino a Italia. El resultado de los sondeos, de ser afirmativo, permitirá al Comité de los 18 fijar la fecha en que se imponga este embargo.<sup>695</sup>

Se esperaba que el Comité de Coordinación se ocupara de la cuestión del petróleo una vez concluido el breve periodo de evaluación de las medidas de embargo, periodo en el que la diplomacia franco-británica intensificó sus conversaciones directas con Italia una vez perfilado el embargo sobre el petróleo y la resultante amenaza de Mussolini de romper con el frente aliado en Europa. El Plan Hoare-Laval, cuya historia es bastante conocida, se formuló en este momento. Había sido diseñado reservadamente por el Secretario de Exteriores Inglés, Samuel Hoare y el Primer Ministro francés, Pierre Laval, y fue dado a conocer al público por la prensa francesa el 13 de diciembre de 1935, determinando con ello su fracaso, así como crisis políticas en los dos países que concluyeron con la renuncia de ambos ministros. El Plan contemplaba importantes concesiones territoriales a costa de Etiopía y garantizaba la influencia económica italiana en la mitad norte de ese país, ofrecimientos que Mussolini estaba dispuesto a aceptar. El plan Hoare-Laval fue, en palabras de Francisco Quintana, “el último intento anglo-francés (frustrado por la presión de la opinión pública) de zafarse del conflicto [...] en contra de los principios del Pacto.”<sup>696</sup> El gobierno cardenista, que prácticamente había recuperado ya el poder que la figura de Calles había restado desde 1928 a la institución presidencial, definió tempranamente una postura en relación a la anunciada propuesta franco-británica y al embargo petrolero:

[...] si decretase embargo petróleo México lo adoptará. Respecto proposición franco-británica si esta refiriese aplazamiento embargo vote en contra si otros países lo hacen igual sentido. Caso dicha proposición refiérase fórmula para arreglo total asunto y no es

---

<sup>695</sup> *Ibid.*

<sup>696</sup> QUINTANA NAVARRO, Francisco, *España en Europa, 1931-1936: del compromiso por la paz a la huida de la guerra*, Madrid, Nerea, 1993, p. 295.

aceptada libremente por Etiopía vote contra fundándose actitud México cumplimiento fiel Pacto.<sup>697</sup>

En el marco de la crisis Hoare-Laval, Marte R. Gómez hizo una declaración importante ante el Comité de los 18:

[...] Mi país no conoce el proyecto de proposiciones de paz adoptado como base de discusión por Francia y la Gran Bretaña, pero después de las declaraciones hechas por el presidente Laval y por el ministro Eden, tiene la seguridad de que las versiones publicadas por la prensa van más allá de la realidad. Para conseguir una paz duradera, como nosotros la concebimos y como la concibe el Pacto, hay que prever una solución equitativa —equitativa aun para el Estado en ruptura del Pacto— pero equitativa sobre todo para la víctima de la agresión, porque una solución que no sea aceptada libremente por Etiopía nos parece incompatible con el espíritu del Pacto. [...]<sup>698</sup>

La declaración mexicana fue bien recibida y seguida por las de otros comisionados que igualmente defendieron una solución del conflicto con base en el Pacto de la Sociedad, rechazando así, paralelamente con los parlamentos inglés y francés, un arreglo inequitativo del conflicto.<sup>699</sup> Agencias de noticias como la United Press difundieron ampliamente el contenido y propósito del discurso de Gómez ante el Comité de los 18.<sup>700</sup>

Lo cierto es que esta crisis sí tuvo efectos negativos entre los miembros latinoamericanos, especialmente entre los más pequeños, que aprovecharían la ocasión para expresar un cuestionable desánimo y una menor confianza en la Sociedad de Naciones, a fin de no tener que declarar sin rodeos que ya no querían continuar sancionando a Italia. Así, un habitante de Westfalia del Rín, gracias a la cobertura

---

<sup>697</sup> Relaciones a Delegación Ginebra, México, 11.XII.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

<sup>698</sup> SOCIETE DES NATIONS : Comite des dix-huit, “Procès-verbal provisoire de la deuxième séance”, Ginebra, 13.XII.1935, ASDN, R 3665, dossier 20307; también en “Libro Blanco”, AHGE-SRE, III-2470-4.

<sup>699</sup> Juan Teixidor Sánchez a Ministro de Estado, Ginebra, 16.II.1935, “Remite actas segunda reunión Comité XVIII”, AMAE, R 828, exp. 7; Gómez a Relaciones, Ginebra, 13.XII.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III); Gómez a Relaciones, Ginebra, 14.XII.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

<sup>700</sup> “Respeto mejicano al Convenant de la Liga”, *La Prensa*, Lima, 16.XII.1935. Sobre la reproducción del discurso en diarios europeos y norteamericanos Gómez a Relaciones, París, 16.XII.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III); Leopoldo Ortiz Liebich Ruiz (Ministro en Alemania y Holanda) a Secretario de Relaciones Exteriores, Berlín, 24.XII.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III); Estrada Cajigal a Marte R. Gómez, Ginebra, 21.XII.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (VIII).

informativa de United Press, podía enterarse por el diario local del desencanto manifestado por algunos ministros latinoamericanos adscritos a Washington:

[...] En los círculos diplomáticos se hace referencia a que los Estados débiles en fuerza militar tienen la impresión de que poco ganarán si continúan siendo miembros de una Corporación Internacional que ha demostrado ser impotente y no está resuelta a asumir una actitud decidida contra un agresor. Los Estados pequeños poco o nada podrán esperar de una Corporación sometida exclusivamente a la influencia de las grandes potencias.<sup>701</sup>

Sin embargo, el caso concreto de El Salvador, esbozado en un informe del representante mexicano en ese país, permite observar razones mucho más convincentes para explicar una desmoralización que no podría considerarse privativa de América Latina:

[Se estima] que siendo El Salvador un país tan pequeño y que necesita de la economía de Europa para su vida propia, debería obrar conforme lo indiquen las necesidades internacionales del país, sin enemistarse con ninguna nación europea, y desligarse de compromisos internacionales que le impidan accionar libremente, como en el presente caso de las sanciones, en que esta República pudo haberse quedado fuera de ellas para no perder el mercado del Reino de Italia para el café salvadoreño.<sup>702</sup>

En suma y como consecuencia del Plan Hoare-Laval, el sistema de seguridad colectiva se veía inevitablemente debilitado, dando además elementos para cuestionar, aunque fuera tímidamente, la necesidad de sancionar a Italia cuando ni siquiera las principales potencias societarias estaban realmente determinadas a hacerlo. En no pocos países, incluido México,<sup>703</sup> empezó a debatirse sobre esta cuestión, que en su forma más simple bien podía presentarse en esta forma: ¿por qué lastimar a una nación amiga a causa de sus problemas con una nación a la que ni siquiera conocemos?

---

<sup>701</sup> “¿Los sudamericanos amenazan con egresar de la Liga?”, *Essen*, Westfalia del Rín, 17.XII.1935, en AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

<sup>702</sup> Manuel Y. de Negri a Secretario de relaciones Exteriores, San Salvador, 21.I.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

<sup>703</sup> El pintor y escritor mexicano Gerardo Murillo, mejor conocido como el Dr. Atl, fue el principal polemista y crítico constante de la participación de México en Ginebra. La reunión de muchos de sus artículos aparecidos en la prensa del periodo en ATL, Dr., *op. cit.*

El 19 de diciembre, con la intención de poner fin a esta crisis, el Consejo de la Sociedad resolvió ignorar la fórmula franco-británica y determinó la creación de un comité propio de conciliación —Comité de los 13—,<sup>704</sup> tras lo cual el Comité de los 18 se reunió para hacer patente ante los gobiernos y la opinión pública internacional que las sanciones seguirían en pie.<sup>705</sup> Visto en perspectiva, no puede negarse que la crisis suscitada por el plan Hoare-Laval hizo un grave daño a la Sociedad de Naciones, determinando incluso su muerte como lo sostuvo A. J. P. Taylor,<sup>706</sup> pero tampoco puede rechazarse que en lo inmediato diera un fuerte impulso a los preparativos de una nueva etapa sancionista en que la cuestión de mayor relevancia fue la extensión del embargo al petróleo.

#### *Presidencia mexicana del Comité del Petróleo*

El 22 de enero de 1936, el Comité de 18 facultó a su presidente para nombrar un comité especial de carácter técnico a fin de conocer las condiciones que regían la producción, el comercio y el transporte del petróleo y sus derivados, para poder determinar así la ampliación del embargo a Italia. Ese mismo día se comunicó confidencialmente a Marte R. Gómez su participación en dicho comité,<sup>707</sup> invitación que formalmente recibió su gobierno el 24 de enero para asistir a su primera reunión el 3 de febrero.<sup>708</sup> Gómez contó entonces con cifras más exactas sobre las exportaciones de petróleo a Italia durante todo ese año: 16,629 metros cúbicos, alrededor del 0,5% de su exportación

---

<sup>704</sup> El Comité de los 13, integrado por todos los miembros del Consejo con excepción de Italia y presidido por Salvador de Madariaga, estudió básicamente la posibilidad de seguir actuando exclusivamente por la vía de la conciliación. Sus conclusiones no sólo hicieron observar la imposibilidad de presentar un proyecto de conciliación en el estado que guardaba el conflicto, sino que también consideró improcedentes, en primer lugar, el envío de una comisión de investigación para atestigar la forma en que se seguían las hostilidades y, en segundo lugar, conceder ayuda financiera a Etiopía con base en una Convención que aún no entraba en vigor. Con base en estas conclusiones, el día 21 de enero el Consejo adoptó una resolución por la cual se dejaba constancia de que “la guerra se prosigue en territorio etíope” y que el momento no era adecuado para formular nuevas proposiciones que aspiraran a poner fin al conflicto. En otras palabras, el Comité de los 18 volvía a encontrarse en libertad de trabajar y decidir si ampliaba o no las sanciones. Vicente Estrada Cajigal a Secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, s/f, “La LXXXIX sesión del Consejo de la Sociedad de las Naciones”, AHGE-SRE, III-495-1 (I).

<sup>705</sup> Gómez a Relaciones, París, 19.XII.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (III); Estrada Cajigal a Relaciones, Ginebra, 20.XII.1935, AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

<sup>706</sup> TAYLOR, A. J. P., *The Origins of the Second World War*, Harmondsworth, Penguin, 1991, p. 128.

<sup>707</sup> Gómez a Relaciones, Ginebra, 22.I.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

<sup>708</sup> Gómez a Relaciones, París, 24.I.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

petrolera. Nunca se había vendido demasiado a los italianos, si bien los volúmenes de exportación habían disminuido a partir de septiembre hasta nulificarse a finales de año, lo cual permite apreciar la respuesta de Italia a su puesta en cuarentena.<sup>709</sup> Aunque las cantidades de petróleo mexicano con destino a Italia nunca fueron importantes, cabría considerar la apreciación que a este respecto hace Savarino Roggero:

Las importaciones de petróleo mexicano, aunque no constituían la fuente principal de abastecimiento para Italia, sí eran importantes para un país que carecía totalmente de ese combustible; los únicos pozos al alcance inmediato de los italianos eran por entonces los de Albania, insuficientes para el suministro del precioso *oro negro*. El petróleo que Italia tanto necesitaba era traído principalmente de Rumania, la Unión Soviética, el imperio holandés, Estados Unidos, Venezuela, Colombia y México.<sup>710</sup>

La voluntad manifiesta del gobierno cardenista a hacer cumplir el Pacto fue determinante, tal como lo señalaría Marte R. Gómez, para ser electo presidente del Comité del Petróleo.<sup>711</sup> *Journal des Nations* saludaba así la elección del comisionado mexicano: “México, Estado fiel al Pacto, Estado joven pero adicto a la causa de la paz ha dado un presidente capaz, enérgico al Comité de expertos del petróleo. México da el ejemplo que los otros seguirán.”<sup>712</sup>

A fin de establecer si el embargo petrolero sería eficaz, el “Comité de Expertos del Comercio y Transporte del Petróleo” debía precisar hasta donde fuera posible: 1) el consumo de Italia (incluidas sus colonias) de toda clase de productos petroleros, separando el normal del determinado por las operaciones militares; 2) las fuentes de aprovisionamiento italiano; 3) una estimación de la reserva italiana; 4) los medios de

---

<sup>709</sup> Relaciones a Legamex París, México, 31.I.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

<sup>710</sup> SAVARINO ROGGERO, F., *op. cit.*, p. 136. En nada cambiaría la situación el que más tarde Italia tomara medidas autárquicas concretas como la búsqueda de petróleo y gas en el Valle del Po. BERSTEIN, S. & P. MILZA, *op. cit.*, p. 330.

<sup>711</sup> Gómez a Relaciones, Ginebra, 3.II.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (III). Las minutos separadas de los trabajos de este “Comité crée en vue de procéder à un examen technique des conditions régissant le commerce et le transport du pétrole et de ses dérivés, sous-produits et résidus” de su primera sesión en ASDN, R 3681, dossier 22392. La publicación oficial y conjunta de las mismas: SOCIETE DES NATIONS, “Comité des experts pour l’examen technique des conditions régissant le commerce et le transport du pétrole et de ses dérivés, sous-produits et résidus (d’après la résolution du Comité des Dix-huit en date du 22 janvier 1936), Procès-verbal de la première session”, Ginebra, 3-12.II.1936, ASDN/R 3681 dossier 22392.

<sup>712</sup> Gómez a Relaciones, Ginebra, 4.II.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

transporte que Italia podía utilizar para aprovisionarse de petróleo; 5) la posibilidad de que Italia pudiera sustituir el petróleo por otro combustible.<sup>713</sup>

Bajo la dirección de Gómez, el Comité del Petróleo decidió la creación de dos sub comités de apoyo a los que se asignaron tareas bastante específicas: el primero atendería el aprovisionamiento y el consumo, en tanto que el segundo se ocuparía de la cuestión del transporte. El primero de estos sub comités habría de dar lugar más tarde a uno más de sucedáneos. En el marco de su tercera sesión, el Comité del Petróleo podía sostener ya algunas de sus más importantes conclusiones: la producción italiana y albanesa —que estaba bajo el control de Italia— eran despreciables; los stocks italianos se agotarían antes de cumplirse un año, lo cual permitía adelantar a Gómez que el embargo petrolero sería suficiente para detener a Italia.<sup>714</sup> El trabajo de los comisionados fue acelerado pero cuidadoso:

Los informes de los Sub-Comités [...] fueron objeto de una de las discusiones más laboriosas que se puede imaginar. Se les adoptó “en principio”, para comenzar, y a medida que los resultados a que llegaba un Sub-Comité iban modificando las conclusiones de otros de los Sub-Comités, se procedía a revisiones parciales y a nuevos exámenes. Para terminar, se examinó por todos los ángulos cada uno de los párrafos y no se dio el carpetazo final sino cuando se juzgó que se había hecho un trabajo, en la medida de lo posible, perfecto o, en todo caso, inmejorable desde el punto de vista que nuestra competencia y los datos de que disponíamos (incluidos en el secreto militar italiano alguno de ellos), no nos permitían ya mejorarlo.<sup>715</sup>

En el marco de las discusiones, la URSS y Rumania, los dos principales abastecedores de Italia, se habían mostrado dispuestos a sostener el embargo independientemente de la decisión que al respecto pudiera tomar Estados Unidos.<sup>716</sup>

---

<sup>713</sup> Los miembros del Comité fueron Francia, Gran Bretaña, Irak, Irán, México, Noruega, Países Bajos, Perú, Rumania, URSS y Venezuela en calidad de observador, pues al igual que Argentina, que rechazó integrarse al Comité, argumentó no contar en Europa con ningún experto en petróleo. Marte R. Gómez a Secretario de Relaciones Exteriores, París, 14.II.1936, Reservado 6 “‘Comité del Petróleo’ en el Conflicto ítalo-etiope”, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

<sup>714</sup> Gómez a Relaciones, Ginebra, 7.II.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

<sup>715</sup> Marte R. Gómez a Secretario de Relaciones Exteriores, París, 14.II.1936, Reservado 6 “‘Comité del Petróleo’ en el Conflicto ítalo-etiope”, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

<sup>716</sup> Gómez a Relaciones, Ginebra, 13.II.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

Tal como lo refiere Gómez, esta toma de posiciones presentó problemas de orden político que como presidente del Comité del Petróleo debió atemperar:

[...] El Comité del Petróleo se mantuvo dentro del cuadro técnico que se le había marcado y sólo una vez (respecto de los Estados Unidos) corrió el peligro de deslizarse hacia las implicaciones políticas; al pretender redactar el párrafo sobre la participación norteamericana en el embargo del petróleo, de tal manera que la aplicación del embargo por parte de los miembros de la Liga quedara sujeto a la aplicación previa por parte de los Estados Unidos, y que el fracaso eventual de la medida se atribuyera a ese país sin apelación. Me pareció injusto y egoísta lo que se deseaba (no cumplir con las propias obligaciones dando como razón la conducta de alguien que no está obligado) y logré una modificación que suspende todo juicio y deja la puerta abierta para lo que resulte del desarrollo futuro de los acontecimientos.<sup>717</sup>

El 12 de febrero de 1936, tras nueve días de trabajo, el Comité del Petróleo sustentó en su informe final —con base en una serie de “constataciones”— que la medida de embargo de petróleo sería eficaz y viable de llevarse a cabo.<sup>718</sup> Francia y Gran Bretaña habían dado su voto de aprobación al informe, sólo faltaba que sus conclusiones fueran aceptadas por el Comité de los 18, convocado para tomar una decisión al respecto el día 2 de marzo. Esta reunión nunca tendría lugar por los motivos que hasta aquí hemos repetido en varias ocasiones: la determinación anglo-francesa a no tomar medidas excesivas contra Italia estando de por medio la cuestión alemana, la cual estaba próxima a dar otra exhibición de fuerza con la militarización de la franja renana. Esta política sólo podía ser posible con la aprobación del resto de los miembros del Consejo de la Sociedad de Naciones —once con excepción de Italia— pues nadie deseaba humillar a Italia. El propósito mismo de las sanciones en este caso, tal como lo explica George Baer, permite entender mejor este tipo de consensos:

---

<sup>717</sup> Marte R. Gómez a Secretario de Relaciones Exteriores, París, 14.II.1936, Reservado 6 “‘Comité del Petróleo’ en el Conflicto ítalo-etiope”, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

<sup>718</sup> Véase el anexo 2 a este capítulo. El “rapport” del Comité del Petróleo en SOCIETE DES NATIONS: Comité de Coordination, “Rapport du Comité des experts pour l’examen technique des conditions régissant le commerce et le transport du pétrole et ses dérivés, sous-produits et résidus”, Ginebra, 12.II.1936, No officiel: Comité de coordination 113, en ASDN/R 3681, dossier 22392.

Sanctions were not imposed to punish the Italian people, destroy Fascism, or topple Mussolini [...] The purpose of sanctions, technically, was not to fulfill a moral purpose — they were not the arm of righteousness.<sup>719</sup>

Sanctions were limited to economic and financial measures, a political solution was sought through economic means. The idea was to weaken the Italian economy just enough to inspire political opposition to the war [...] Sanctions, thus, were made part of the dual policy [...] Everyone thought an Italian victory would take two years, time enough, perhaps, for graduated economic pressure to work.<sup>720</sup>

La reunión para determinar la extensión del embargo se pospuso en varias ocasiones argumentando las posibilidades de conciliación, razón por la que resultaría ocioso detallar esta árida trayectoria del conflicto.<sup>721</sup> Para las principales potencias societarias, las conclusiones a las que había llegado el Comité del Petróleo no podían tener sino un carácter disuasorio a fin de orillar a Italia a la conciliación.<sup>722</sup> No obstante, es necesario apuntar los cambios que siguió registrando la diplomacia mexicana en Ginebra a partir de una silenciosa espera, pasando por momentos de tensión, como la producida por Alemania, hasta la defensa abierta de la soberanía etíope una vez que Italia anunció el renacimiento del imperio italiano.

### *Paciencia y agotamiento*

A la espera de la reunión del Comité de los 18, Gómez había aconsejado esperar tranquilamente el desarrollo de los sucesos:

En cualquier caso —exponía Gómez—, me permito sugerir que nuestra actitud se concrete a explotar, sin nuevas declaraciones, la situación excepcional en que estamos colocados. Hemos hablado, dentro del concepto del respeto escrupuloso del Pacto, desde el 13 de diciembre. Hemos declarado entonces que estábamos dispuestos a decretar el embargo sobre el petróleo. Hemos participado en los trabajos del Comité del Petróleo y recibido el honor de presidirlo. Hemos colaborado leal y eficazmente para

<sup>719</sup> BAER, George W., *Test Case...*, *op. cit.*, pp. 5-6.

<sup>720</sup> BAER, George W., “Leticia and Ethiopia...”, *op. cit.*, p. 288.

<sup>721</sup> Puede consultarse la documentación relacionada en: AHGE-SRE, 35-1-1 (II-III) y ASDN/R 3665, dossier 20307.

<sup>722</sup> BAER, George W., “Leticia and Ethiopia...”, *op. cit.*, p. 288-289.

establecer los datos técnicos que usará el Comité de los 18 para resolver en definitiva. Podemos, pues, hoy, darnos el placer de esperar a que los demás hablen para tomar nuestra posición sobre seguro.<sup>723</sup>

Lo cierto es que las relaciones con Italia, no menos importantes para México que su trato con Ginebra, se encontraban bastante lastimadas, por lo cual la cancillería —que en diciembre de 1935 había sido puesta bajo la dirección de Eduardo Hay—<sup>724</sup> aconsejaba a su representante actuar con la mayor prudencia: “Caso Liga se abstenga nuevas sanciones objeto evitar salida Italia y facilitar arreglo directo conflicto Etiopía, asuma actitud de acuerdo política señalada sin que Italia tenga impresión México excérese cumplimiento obligaciones Liga, pues tal actitud parecería sin necesidad inamistosa.”<sup>725</sup> La medida con que actuaría el gobierno cardenista ya había sido adelantada por Hay a la Secretaría General un mes antes mediante el correspondiente de la Sociedad en México.<sup>726</sup> Aunque en los hechos México no habría podido ir más allá que ningún otro miembro de la Sociedad, el problema con Italia derivaba de su determinación a seguir adelante, pero al tratarse de una decisión que le correspondía a la mayoría, ciertamente podría decirse que el país había cumplido con su parte. Pero esto no podía concretarse con facilidad, mucho menos después de que Mussolini suspendiera momentáneamente la campaña en África y llamara su aviación de vuelta a casa una vez que Alemania violó los acuerdos de Locarno al militarizar la línea del Rín.<sup>727</sup> Pese a su retórica antifascista, el gobierno mexicano no tenía intenciones de hacer algo más, mucho menos algo heroico: “México ya ha dejado sentada su política

---

<sup>723</sup> Marte R. Gómez a Secretario de Relaciones Exteriores, París, 14.II.1936, Reservado 6 “‘Comité del Petróleo’ en el Conflicto ítalo-etiópico”, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

<sup>724</sup> Tal como se le hizo saber al correspondiente en México de la Sociedad de Naciones, la cancillería respaldaría la política del presidente Cárdenas de respeto al Pacto societario: “La dirección de la política que yo seguiré en esta administración —advirtió Hay— estará siempre inspirada por el programa trazado por el presidente de la República. En materia internacional este programa sostiene el estricto cumplimiento de los pactos internacionales. Respecto a la Sociedad de las Naciones, México está resuelto a cumplir con las estipulaciones contenidas en su estatuto como consecuencia del principio antes expuesto. México lo ha demostrado hasta este día y continuará haciéndolo por el interés de la paz y de la seguridad de todos los pueblos.” Luis Sánchez Pontón al Secretario General, México, 8.I.1936, ASDN/R 5151, Jacket 1 “Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón”.

<sup>725</sup> Relaciones a Legamex París, México, 29.II.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

<sup>726</sup> Luis Sánchez Pontón al Secretario General, México, 8.I.1936, ASDN/R 5151, Jacket 1 “Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón”.

<sup>727</sup> Gómez a Relaciones, Ginebra, 7.III.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (III); Gómez a Relaciones, Ginebra, 9.III.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

de observancia de obligaciones ante la Liga y ha expresado libremente su opinión sobre invasión de Italia en Abisinia. Importa evitar actitud haga parecer que México pretende inmiscuirse en conflicto netamente europeo.”<sup>728</sup>

Sin embargo, en abril, justo el mes en que Cárdenas ordenó la expulsión de Calles del país, el gobierno mexicano autorizó a su nuevo representante, Narciso Bassols —paradójicamente otro callista, pero al menos un antifascista conocido—, para protestar por la suspensión práctica de los trabajos del Comité de los 18 en aras de un esfuerzo de conciliación que sólo suponía ventajas para Italia en la contienda. Ciertamente, desde que el Comité del Petróleo entregó su informe, las labores de conciliación del Comité de los 13 habían permitido al ejército italiano diversas conquistas importantes y la derrota de la mayor parte de las fuerzas etíopes, incluido el ejército imperial que guardaba el camino a Adís Abeba.<sup>729</sup> La protesta que el gobierno mexicano presentó el 6 de abril a Augusto de Vasconcellos, presidente del Comité de Coordinación y de los 18, se hizo con la intención de establecer que no se hacía solidario con aplazamientos susceptibles de neutralizar las acciones colectivas en tanto tuvieran lugar las negociaciones conciliatorias:

[...] México tiene entendido que desde que en el mes de marzo se sugirió la iniciación de negociaciones de paz, hubo la idea de que no significarían paralización o siquiera retraso en el curso de los trabajos y decisiones que tienden a la aplicación de sanciones contra el país declarado agresor [...] mi Gobierno se considera obligado a expresar [...] que no desea compartir la responsabilidad histórica de medidas, que por justificadas que parezcan en concreto, pueden prácticamente hacer nugatoria la aplicación de las sanciones decretadas, debilitando el edificio de la seguridad colectiva [...]<sup>730</sup>

Si bien se asumió así una posición que Italia juzgó como “ultrasancionista”,<sup>731</sup> asimismo el gobierno de Lázaro Cárdenas determinaba, en respuesta a la propuesta de

<sup>728</sup> Relaciones a Legamex París, México, 9.III.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

<sup>729</sup> El seguimiento de la campaña italiana en Leopoldo Ortiz a Secretario de Relaciones Exteriores, Roma, 11.V.1936, “Se remite informe político”, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

<sup>730</sup> “Libro Blanco”, AHGE-SRE, III-2470-4

<sup>731</sup> Narciso Bassols a Secretario de Relaciones Exteriores, Londres, 23.IV.1936, “Informe sobre las actividades recientes de la Sociedad de Naciones respecto del conflicto ítalo-etíope”, AHGE-SRE, 35-1-1 (IV). De hecho, el representante mexicano en Roma presentó una nota de protesta por las alusiones ofensivas que se hicieron al país en el programa de radio “Crónica del Régimen” y en el diario “La Tribuna” como reacción a la nota enviada por

su representante de retener el pago de la cuota anual como miembro de la Sociedad a modo de protesta previendo el retiro de Ginebra,<sup>732</sup> seguir colaborando con esta organización, “por estimar que no ha llegado aún el momento de poder decir que Liga haya fracasado. A pesar de sus dificultades y tropiezos debe cooperarse con ella como lo ha hecho México con actitud recta cumpliendo sus deberes. Señor presidente estima es tribuna que debe México conservar.”<sup>733</sup> Bassols desarrollaría esta cuestión con mayor amplitud en su informe sobre la cuestión abisina de finales de abril. El representante mexicano hacía una advertencia inspirada en una reflexión de Anthony Eden, representante de Gran Bretaña ante la Sociedad, respecto al cambio de condiciones determinado por la adopción de sanciones:

[...] en vez de que sigamos pensando que las relaciones entre México y la Sociedad de Naciones corren en un plano horizontal, nos encaremos con una realidad que obliga a ver que el plano de esas relaciones es inclinado en vez de ser horizontal [...] Desde 1936 [...] son otras las consecuencias ventajosas y desventajosas de estar dentro o fuera de la Sociedad de Naciones. Ese cambio en el significado [...] de la conducta de un país con respecto a la Sociedad, es el que parece razón decisiva para enfocar de nuevo, desde sus raíces, el problema [...] <sup>734</sup>

El desánimo, o más precisamente el recelo de Bassols hacia la Sociedad de Naciones, fue compartido naturalmente por un sector de la clase política mexicana, a la expectativa desde marzo por la ocupación alemana de la zona renana y que entonces interpretó erróneamente el regreso de Marte R. Gómez al país como un primer paso

---

Bassols al Comité de Coordinación. El Subsecretario de Estado no dio curso a la protesta mexicana por considerar que tales opiniones reflejaban tan sólo las “ideas y sentimientos” del Senador Forges Davanzati. Leopoldo Ortiz a Secretario de Relaciones Exteriores, Roma, 7.V.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (VIII); Subsecretario de Estado al Ministro de México, Roma, 5.V.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (VIII).

<sup>732</sup> Bassols a Relaciones, Londres, 8.IV.1936, telegrama 41, AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

<sup>733</sup> Relaciones a Legamex Londres, 10.IV.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

<sup>734</sup> Narciso Bassols a Secretario de Relaciones Exteriores, Londres, 23.IV.1936, “Informe sobre las actividades recientes de la Sociedad de Naciones respecto del conflicto ítalo-etiope”, AHGE-SRE, 35-1-1 (IV); Eden advirtió durante el 91 Consejo la necesidad de revisar la política seguida hasta entonces por los miembros de la Sociedad ante la posibilidad de un fracaso y la consecuente pérdida de autoridad que éste representaría. Estrada Cajigal a Secretario de Relaciones Exteriores, Delegación permanente de México a la Sociedad de Naciones, “Informe correspondiente al mes de abril de 1936”, Ginebra, AHGE-SRE, III-498-3 (I).

hacia la desvinculación con Ginebra.<sup>735</sup> La campaña interna a favor del retiro de México la encabezaba el líder del ala izquierda del Congreso, el senador Cándido Aguilar, canciller durante el gobierno de Carranza, quien anunciaría a la prensa —*Excélsior*— su intención de llevar esta propuesta a la Comisión Permanente del Congreso.<sup>736</sup> A decir del representante de España en México, Ramón María de Pujadas, los motivos de esta oposición eran de “orden puramente sentimental”,

[...] condensados en las siguientes consideraciones: 1º La Sociedad de Naciones está al servicio de los pueblos poderosos; 2º Los débiles nada pueden esperar de ella; 3º No evita las guerras y agresiones realizadas por la política imperialista de las naciones europeas. Como argumento final para la retirada de Méjico, hacen hincapié en la frase atribuida a Eden en Ginebra de que “Inglaterra proseguirá su política haciendo a un lado a Ginebra y a Méjico”.<sup>737</sup>

Aunque sería difícil confirmar este último señalamiento, por otra parte, De Pujadas atinaba extensamente respecto a la importancia que no sólo la administración cardenista concedió a la membresía del país en la Sociedad de Naciones:

[...] yo creo que el presidente de la república no compartirá la opinión de los representantes parlamentarios ni de los sectores que piden el retiro de Ginebra [...] Méjico tiene un deseo especial de figurar en todos los organismos europeos. Ello le da un rango que halaga mucho su vanidad, su contacto con los representantes más significados de la política europea le permite fácilmente rectificar juicios poco halagüeños que se hacen acerca de Méjico y, finalmente, su participación en los trabajos ginebrinos al margen de las cuestiones puramente políticas, le da fuerza para orientar su legislación sobre el trabajo y cuestiones sociales invocando el espíritu de cooperación internacional.<sup>738</sup>

<sup>735</sup> Luis Sánchez Pontón al Secretario General, México, 25.III.1936, ASDN/R 5151, Jacket 2 “Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón”.

<sup>736</sup> Luis Sánchez Pontón a Julián Nogueira, México, 20.IV.1936, ASDN/R 5151, Jacket 2 “Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón”.

<sup>737</sup> Además de Cándido Aguilar, De Pujadas señalaba como los principales opositores a la permanencia de México en la Sociedad de Naciones a los senadores Torres, Ortiz, Labra, Talamantes, Delgado, Tárrega, así como algunas agrupaciones obreras no precisadas. Ramón María de Pujadas (Encargado de Negocios) a Ministro de Estado, México, 22.IV.1936, “Controversia acerca de la continuación o retirada de Méjico de la Sociedad de Naciones”, AMAE, R 1224, exp. 13.

<sup>738</sup> *Ibid.*

Si bien el gobierno mexicano hizo pública su firme intención de permanecer en Ginebra y Cándido Aguilar decidió finalmente no presentar la propuesta de retiro al Congreso, la campaña de defeción se hizo eco en la prensa hasta junio. A ésta hicieron un frente constante —a través del diario oficialista *El Nacional*— el correspondiente en México de la Sociedad de Naciones, Luis Sánchez Pontón, y el internacionalista Isidro Fabela.<sup>739</sup>

La primera defeción en materia de sanciones se registró en la segunda semana de abril en un miembro del Consejo de la Sociedad de Naciones: Ecuador, sucesor de México en este organismo, el cual innecesariamente se había comprometido ante el grupo de países americanos a seguir la política fiel de su antecesor.<sup>740</sup> El 17 de abril, ante los repetidos fracasos para establecer bases de conciliación aceptables para los beligerantes,

Al Comité de los 13, por lo tanto, no le quedó otro recurso que constatar el fracaso de la conciliación, y así lo hizo en su reunión de hoy en la tarde, no sin que el Delegado francés hiciera un último esfuerzo al emitir tímidamente sus dudas sobre el agotamiento del recurso de conciliación, lo que le valió una enérgica réplica de Don Salvador de Madariaga quien le aseguró no haber omitido esfuerzo alguno.<sup>741</sup>

La vía de las sanciones, como ya lo hemos adelantado, no sería retomada por los miembros de la Sociedad de Naciones. Incluso Vasconcellos era de la idea de que el embargo al petróleo no afectaría en lo más mínimo el curso de la contienda, pero “si los abisinios dan pruebas de patriotismo y se aprovechan de la temporada de lluvias durante la cual el avance o el simple aprovisionamiento de las tropas se dificultará y la aviación no podrá funcionar, en octubre Italia será la que pida la paz completamente

<sup>739</sup> Véanse los informes del correspondiente en México a la Secretaría General de la Sociedad de Naciones entre abril y junio de 1936 en ASDN/R 5151, Jacket 2 “Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón”.

<sup>740</sup> Marte R. Gómez a Secretario de Relaciones Exteriores, México, reservado 92, Ginebra, 27.IX.1935, AHGE-SRE, III-489-5. Más tarde harían lo mismo Polonia —“en pleno ejercicio de su soberanía”— y Haití — por “los graves perjuicios que las sanciones impusieron a la economía de su país”—, no obstante que este último hubiera defendido insistente mente la aplicación de las sanciones en defensa de una nación débil y de raza negra. Marte R. Gómez a Secretario de Relaciones Exteriores, México, reservado 92, Ginebra, 27.IX.1935, AHGE-SRE, III-489-5. Marte R. Gómez a Subsecretario Encargado del Despacho de Relaciones Exteriores, París, 28.X.1935, Reservado 95, “SDN”, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

<sup>741</sup> Vicente estrada Cajigal a Narciso Bassols, Ginebra, 17.IV.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

aniquilada".<sup>742</sup> El ejército del *Duce*, que naturalmente previó este escenario, enfrentó los restos de ejército desmoralizado por la huida de Selassie a Europa e hizo su entrada en Adís Abeba dos semanas más tarde, el 5 de mayo de 1936.

El mismo 5 de mayo, para dar a saber la “fausta” nueva de la toma de Adís Abeba, se convocó la “adunata” del pueblo italiano. Las palabras que el Duce pronunciara en la Plaza Venecia ante una multitud desbordante de entusiasmo, resonaron en todas las plazas de las ciudades de Italia, donde el pueblo se había congregado. [...] una empresa de conquista bien meditada y llevada a término con gran resolución y éxito. Ocupada Adís Abeba y en fuga el Negus, anunció el Duce la incorporación total de la Abisinia [y el renacimiento del Imperio Romano la noche del 9 de abril]<sup>743</sup>

La campaña de Etiopía había tomado siete meses y no dos años como se esperaba, lo cual suponía una doble victoria italiana frente a los etíopes y las naciones sancionistas. Ante la perspectiva de un *fait accompli*, las naciones de Ginebra optarían por desmontar el edificio de sanciones que habían construido.

#### *El levantamiento de las sanciones y el fracaso de la seguridad colectiva*

Tras la toma de Adís Abeba, Italia abandonó temporalmente Ginebra en protesta por la reafirmación del Consejo de la membresía etíope el 12 de mayo.<sup>744</sup> La inquietud entre los miembros de la Sociedad respecto al levantamiento de las sanciones aumentaría a la espera del “examen de la situación creada por las graves iniciativas tomadas por el gobierno italiano”, es decir, del levantamiento de sanciones, que inicialmente habría de tener lugar en un mes más. Sin embargo, no podía predecirse gran cosa sobre lo que

<sup>742</sup> Vicente Estrada Cajigal a Narciso Bassols, Ginebra, 17.IV.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (III). Véanse también Estrada Cajigal a Narciso Bassols Embajador de México Presidente de la Delegación Permanente a la SDN, “Conflicto ítalo-etíope”, AHGE-SRE, 35-1-1 (III) y Estrada Cajigal a Secretario de Relaciones Exteriores, Delegación permanente de México a la Sociedad de Naciones, “Informe correspondiente al mes de abril de 1936”, Ginebra, AHGE-SRE, III-498-3 (I).

<sup>743</sup> Leopoldo Ortiz a Secretario de Relaciones Exteriores, Roma, 11.V.1936, “Se remite informe político”, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

<sup>744</sup> El representante italiano en el Consejo se oponía a que el conflicto con Etiopía siguiera figurando en la agenda, pues su gobierno lo daba por concluido y consideraba que la única soberanía sobre el territorio etíope era la italiana, con lo cual los representantes de Selassie en Ginebra estaban desacreditados para representar lo que era ya una posesión imperial italiana. Vicente Estrada Cajigal a Secretario de Relaciones Exteriores, “Se remite informe correspondiente a mayo”, Ginebra, 26.VI.1936, AHGE-SRE, III-498-3 (I).

entonces podría ocurrir, lo cual puede ilustrarse mediante algunos apartados de los informes de la representación permanente de México en Ginebra a cargo de Vicente Estrada Cajigal:

La actitud que tomen los Estados de aquí al día 15 de junio será la que fortalezca o debilite a la Liga. Unos opinan que la Gran Bretaña está dispuesta a seguir luchando con toda fuerza por los principios del Pacto y que terminará por convencer aun a los más recalcitrantes. Otros, por el contrario, piensan que durante los treinta días siguientes principiarán a recibirse notas de algunos Estados informando que han levantado las sanciones. Por el momento no se trata sino de conjeturas [...]<sup>745</sup>

La esperanza de que un nuevo gobierno en Francia reaccione a favor de la causa de Etiopía se estima cada vez menos posible. La creencia general es que para el 15 de junio las sanciones irán perdiendo partidarios y resultará relativamente fácil levantarlas, facilitando así la tarea de los Estados que, casi desde el primer día, consideraron este conflicto algo así como un absurdo que era preciso liquidar de cualquier modo favorable para Italia.<sup>746</sup>

Por su parte, el gobierno mexicano autorizaba a Bassols para actuar de acuerdo a su criterio y a las circunstancias;<sup>747</sup> más tarde rechazaba reconocer el título de emperador de Víctor Manuel III.<sup>748</sup> Asimismo, aceptó que España agregara el nombre de México a una eventual condena sobre la anexión de Etiopía que sumaría también la del resto de los miembros americanos,<sup>749</sup> algo que finalmente no ocurrió, pero que llevó a Bassols a presentar su renuncia ante la posibilidad de que España se asumiera como “portavoz” del país, lo cual tampoco se cumplió.<sup>750</sup> Según Bassols, la autorización

---

<sup>745</sup> Vicente Estrada Cajigal a Narciso Bassols, Embajador de México, Presidente de la Delegación de México a la SDN, reservado 22 “Conflictos italo-etiopé”, Ginebra, 12.V.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

<sup>746</sup> Vicente Estrada Cajigal a Secretario de Relaciones Exteriores, “Se remite informe correspondiente a mayo”, Ginebra, 26.VI.1936, AHGE-SRE, III-498-3 (I).

<sup>747</sup> Relaciones a Bassols, México, 28.IV.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

<sup>748</sup> Relaciones (Eduardo Hay) a Legamex Roma, México, 12.V.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (III).

<sup>749</sup> Fue Argentina la que pidió a España que tomase la iniciativa en Ginebra para plantear el no reconocimiento de las adquisiciones territoriales alcanzadas por la fuerza invocando el artículo 10 del Pacto, iniciativa que España llevaría por sí y en representación de los países americanos que al respecto habían dado ya su consentimiento a España. Véase AMAE, R 1806, exp. 6.

<sup>750</sup> Bassols a Relaciones, Ginebra, 6.VI.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (II); Relaciones a Delegamex Ginebra (Bassols), México, 6.VI.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (II); Bassols a Relaciones, Ginebra, 8.VI.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (II); Relaciones a Bassols, México, Londres, 19.VI.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (II); Narciso Bassols a Secretario de

solicitada por Madariaga a los miembros americanos era parte de una “maquinación destinada a incorporar la acción de los países latino-americanos a una determinada política internacional de carácter y tendencias imperialistas anglo-italianas”, lo cual no quedaba muy claro, pero al menos nos permite hacer notar el grado de escepticismo al que se había llegado.<sup>751</sup> Bassols sospechaba igualmente de la supuesta intención argentina de reunir a la Asamblea para condenar una adquisición territorial por medio de la fuerza con base en la declaración americana del 3 de agosto,<sup>752</sup> ya que este rechazo no necesariamente conllevaría el sostenimiento de las sanciones. Los miembros de la Sociedad, estimaba Bassols, podrían levantar decorosamente las sanciones una vez que expresaran su rechazo a reconocer la conquista italiana, tras lo cual restablecerían plenamente sus relaciones con Italia. Bassols estaba en lo correcto y pedía instrucciones “sobre si México tomará parte en el subterfugio de no reconocer la anexión de Etiopía, medida que no importa ni a Italia ni a Etiopía, a cambio de aprobar el levantamiento de las sanciones, o si México debe asumir una actitud diferente, y cuál ha de ser ella en todo caso.”<sup>753</sup> Estas fueron determinadas personalmente por Cárdenas en el curso de la Asamblea reunida a partir del 30 de junio:

Con el objeto de fijar claramente la actitud de México ante la Liga de las Naciones en el conflicto Ítalo Etiópe, y teniendo en cuenta el cambio de la actitud de algunas de las principales Potencias a ese respecto, suplico a usted se sirva girar instrucciones al Sr. Lic Narciso Bassols, Representante de México en Ginebra, en el sentido de que debe votar por el no reconocimiento de la anexión de Etiopía a Italia y porque se continúe aplicando las sanciones.<sup>754</sup>

---

Relaciones Exteriores, Londres, 13.VI.1936, “Informe general sobre la próxima Asamblea de la Sociedad de Naciones”, AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

<sup>751</sup> *Ibid.*

<sup>752</sup> *Vid. supra*, p. 137.

<sup>753</sup> Narciso Bassols a Secretario de Relaciones Exteriores, Londres, 13.VI.1936, “Informe general sobre la próxima Asamblea de la Sociedad de Naciones”, AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

<sup>754</sup> Lázaro Cárdenas a Subsecretario de Relaciones Exteriores, México, 2.VII.1936, “Acuerdo a la Secretaría de Relaciones Exteriores”, AHGE-SRE, 35-1-1 (II); Subsecretario a Narciso Bassols, México, 2.VII.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

El día 3 de julio Bassols fijó mediante un extenso discurso ante el pleno de la Asamblea la postura del gobierno mexicano. Los párrafos más importantes son los siguientes:

[...] Antepusimos a intereses comerciales legítimos y a la simpatía tradicional y a las afinidades que nos ligan con el pueblo de Italia, nuestro claro deber de ayudar a que se defendiera su autonomía a un miembro de la Sociedad de Naciones con derecho a ella, cualesquiera que fueran sus condiciones de atraso o de pobreza. [...] Ofrecimos una aplicación plena e inmediata de las medidas económicas destinadas a impedir la conquista incluyendo entre ellas expresamente el embargo del petróleo y desde que en el mes de marzo se hizo patente que se estaba comprometiendo la eficacia de las naciones en virtud de aplazamientos [la representación mexicana] hizo una declaración expresa declinando la responsabilidad histórica de medidas que en su conjunto tenían que llevar fatalmente a la situación en que ahora se encuentra colocada la Sociedad de Naciones. [...] No digo esto para anunciar en forma velada y cautelosa que México piensa retirarse, como algunos países americanos ya lo han hecho, de la Sociedad de Naciones. Mi gobierno ha definido a este respecto su política. Claramente sabe que la paz es un problema indivisible y universal, y ha resuelto que México permanezca en la Sociedad de Naciones mientras subsistan los principios capitales que la inspiran y haya países que sinceramente se esfuerzen por cumplirlos. [...]<sup>755</sup>

Al concluir con su intervención, la delegación mexicana se retiró temporalmente de la Asamblea a modo de protesta anticipada por el levantamiento de las sanciones. Tal como se lee en la nota entregada por Bassols al presidente de la Asamblea, esta decisión era tomada a fin de no obstaculizar el deseo de la mayoría, cuya intención de voto era clara, y considerando que seguir participando en los trabajos de la Asamblea “no estaría de acuerdo ni con el papel internacional ni con su espíritu de cooperación el asumir en estas condiciones una actitud de oposición sistemática, ya que el voto de México impediría la unanimidad de la Asamblea en las medidas que deseé adoptar.”<sup>756</sup> Ésta era una verdad a medias, partiendo del hecho de que esta decisión fue tomada

---

<sup>755</sup> “Discurso pronunciado el 3 de julio de 1936 por el C. Licenciado Narciso Bassols ante la Sociedad de Naciones”, Ginebra, 3.VII.1936, AHGE-SRE, 35-1-1- (IV). Informando de la aprobación del presidente Cárdenas a este discurso: Ramón Beteta (Subsecretario de Relaciones) a Narciso Bassols, México, 3.VII.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

<sup>756</sup> Seizième session ordinaire de l’Assemblée de la Société des Nations: Communication de la délégation des Etats-Unis du Mexique, Ginebra, 3.VII.1936, A.86.1935/36 en AHGE-SRE, 35-1-1 (X).

personalmente por Bassols y Estrada Cagigal, con el propósito de que México no se ensuciara finalmente las manos con el conflicto, ya que era miembro de la mesa directiva de la Asamblea, y de ella emanaría la resolución que dejaría sin efecto las sanciones. Tal como lo explicaría Bassols a la cancillería:

[...] si México continuaba participando comité redacción proposiciones era inevitable para mantener criterio firme acorde antecedentes, instrucciones, presentar proposición mexicana mantenimiento sanciones o limitarse obstrucciones como único país toda determinación. Última actitud sería inconveniente. Si pedíamos mantenimiento actuales sanciones resultaba indispensable proponer también se reforzaran ante fracaso unánimemente reconocido de las vigentes, cosa de notorio peligro y expuesta a rechazo despectivo por implicar sanciones militares y contrariar compromisos aceptados definitivamente por totalidad de países. Tal virtud abstenerse toda participación tratamiento conflicto ítalo-etíope deja perfectamente claro criterio mexicano sin desventajas otras soluciones [...]<sup>757</sup>

Sería fácil sacar en conclusión que la diplomacia mexicana abandonaba a Etiopía en el último momento, pero esta cuestión estaría mal planteada. Quizá sea más acertado preguntarse si hasta este momento el gobierno mexicano había estado realmente de parte de Etiopía como comúnmente ha sido destacado por la historiografía. En este sentido, habría que hacer una distinción entre la defensa mexicana de la Sociedad de Naciones y la defensa mexicana de Etiopía, lo cual permitiría determinar que hasta este momento, y sólo de manera indirecta, la política exterior mexicana había defendido a Etiopía. Su defensa a favor de este país no tuvo realmente lugar sino hasta después de su conquista y consiguiente desaparición, oponiéndose hábilmente a un par de intentos —en el marco de la Asamblea extraordinaria de mayo de 1937 y de la ordinaria de 1939— concebidos para borrar a Etiopía de la lista de Estados miembros de la Sociedad de Naciones.<sup>758</sup> No obstante, sería difícil determinar si el interés del gobierno cardenista era en realidad la defensa

---

<sup>757</sup> Narciso Bassols a Secretaría de Relaciones Exteriores, Ginebra, 3.VII.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

<sup>758</sup> A este respecto *vid.* FABELA, Isidro, *Cartas al presidente Cárdenas y La política internacional del presidente Cárdenas*, México, Instituto de Cultura Mexiquense-El Colegio de México, 1994, pp. 5, 232-234; Manuel Tello (Encargado de Negocios a. i.), a Secretario de Relaciones Exteriores, “Eliminación de Etiopía de la lista de contribuyentes de la Sociedad de Naciones”, Ginebra, 3.X.1939, AHGE-SRE, III-493-1.

del compromiso colectivo de respeto a la soberanía de las naciones señalado en el Pacto y no tanto la de un país esclavista que política e ideológicamente le era ajeno por completo.

Por lo que hace al levantamiento de las sanciones, esta decisión fue tomada finalmente por el Consejo el día 4 de julio y la Asamblea el 5, con la única oposición de la representación de Etiopía y las abstenciones de Chile, Panamá, Sudáfrica y Venezuela.<sup>759</sup> La resolución, haciendo una excepción a la regla de unanimidad, fue adoptada por mayoría en forma de una “proposición” de la Asamblea, la cual pasó al día siguiente al Comité de Coordinación, reunión a la que tampoco asistió el representante mexicano.<sup>760</sup> El Comité acordó que las sanciones fueran levantadas el día 15 de julio.<sup>761</sup> El gobierno mexicano aceptó esta decisión y actuó en consecuencia, derogando los decretos sancionistas de noviembre de 1935 después de 241 días de embargo internacional.<sup>762</sup>

El 18 de julio de 1936, tres días después del rotundo fracaso del sistema de seguridad colectiva y del primer éxito de la política de apaciguamiento, marcaría el inicio de la Guerra Civil española.

---

<sup>759</sup> Bassols a Relaciones, Londres, 7.VII.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

<sup>760</sup> Véase Vicente Estrada Cajigal a Secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 4.VIII.1936, “Se remite informe por junio y julio de 1936”, AHGE-SRE, III-498-3 (I).

<sup>761</sup> Vicente Estrada Cajigal a Narciso Bassols, “Informe sobre la reunión del comité de coordinación celebrada en ginebra el día 6 de julio de 1936”, Ginebra, 6.VII.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (IV).

<sup>762</sup> Relaciones a Legamex Londres, México, 13.VII.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (II); Decreto presidencial, México, 13.VII.1936, AHGE-SRE, 35-1-1 (II).

## VII. México y su defensa de España en la Sociedad de Naciones

*No es fácil de formular la impresión que de sí misma tiene nuestra época: cree ser más que las demás, y a la par se siente como un comienzo, sin estar segura de no ser una agonía.*

José Ortega y Gasset, *La rebelión de las masas*, 1930.

Previa su aparición en 1971, la versión española de la obra clásica de Francis P. Walters, *A History of the League of Nations*, fue cuidadosamente censurada. La anotación del editor español “Este capítulo ha sido compendiado” advierte de ello en los capítulos “Guerra en España”, “El Consejo en derrota” y “Se aproxima la guerra”, donde no pocos renglones, párrafos e incluso apartados como el de *Spanish Affairs* en el último capítulo señalado, han sido eliminados.<sup>763</sup> No obstante, con excepción de esta obra de Walters y otras cuantas historias generales sobre la historia de la Sociedad de Naciones,<sup>764</sup> el conflicto español suele abreviarse u omitirse en el entendido de que éste no quedó circunscrito a la organización ginebrina sino al Comité de No Intervención de Londres. Aunque esto fue prácticamente cierto de principio a fin del conflicto, la Sociedad de Naciones se convertiría en determinados momentos en un escenario paralelo de actividad por varias razones: la guerra en España interesaba a muchas más naciones que las representadas en el restringido Comité de No Intervención de países europeos, y casi todas ellas eran miembros de la Sociedad de Naciones, por lo que hasta el verano de 1939, como al menos puede leerse en la versión castellana de la obra de Walters, no habría sesión del Consejo y la Asamblea en que la cuestión “no

---

<sup>763</sup> La versión original inglesa es de 1952, publicada en dos volúmenes bajo los auspicios del *Royal Institute of International Affairs*, Oxford University Press; la española —única en castellano—, que sólo con las omisiones señaladas pudo hacer publicar Antonio Truyol y Serra, célebre internacionalista y fundador en España de la disciplina de Relaciones Internacionales, fue editada por Tecnos y forma parte de la colección “Semilla y Surco”, serie de relaciones internacionales, que fue puesta bajo el cuidado del propio Truyol y Serra. En el anexo a este capítulo se intercalan algunos párrafos extraídos de ambas versiones a fin de que puedan apreciarse el carácter y propósitos de esta censura.

<sup>764</sup> DAVID, P., *op. cit.*, pp. 239-247; SCOTT, George, *The Rise and Fall of the League of Nations*, Londres, Hutchinson, 1973, pp. 373-380.

fuera discutida en una u otra forma";<sup>765</sup> en Ginebra, a diferencia de Londres, sólo el gobierno republicano podía ser escuchado como representante del pueblo español, derecho que sería bien aprovechado para denunciar ciertas irregularidades relevantes suscitadas a lo largo del conflicto; finalmente, aunque la Sociedad sólo podía escuchar una sola voz, la republicana, nada impedía a las delegaciones de los países miembros prestar oídos a la representación permanente con que contaron los nacionalistas en Ginebra a partir de que ejercieron gobierno en Burgos.

El apoyo y la defensa a la República española constituyen un hito para la diplomacia mexicana y un elemento identitario siempre presente en las relaciones de México con su entorno. La historiografía a este respecto es abundante desde hace muchos años, razón por la cual es necesario hablar de la pertinencia de este capítulo, cuyo propósito, al igual que los anteriores, es básicamente analizar lo hecho por la diplomacia mexicana en Ginebra durante el desarrollo o tratamiento societario de un conflicto internacional en particular. El estudio de la política mexicana relativa a la Guerra Civil española resulta un elemento imprescindible para adentrarse en una trama histórica por la que pasan armas, barcos, voluntarios, políticos, intelectuales, niños, etc. Lo mismo para España que para México, la Sociedad de Naciones es el único espacio en el que es posible tomar parte en la batalla diplomática internacional con motivo del conflicto peninsular. En lo general, la representación mexicana denunciaría desde allí la inacción societaria ante un conflicto de dimensiones internacionales, no reconocido como tal por la mayoría de las potencias mundiales, y que al entender de su gobierno había sido indebidamente sustraído de Ginebra. El testimonio escrito de Isidro Fabela, a la sazón representante de México ante la Sociedad de Naciones, en *Cartas al presidente Cárdenas y La política exterior del presidente Cárdenas* —cuyo contenido es esencialmente el mismo—, han permitido a muchos historiadores tener conocimiento y dar a conocer lo hecho por el gobierno cardenista a favor de España en este organismo internacional.<sup>766</sup> Apoyados en nueva información extraída de acervos nacionales e internacionales, los trabajos más recientes de los historiadores ofrecen versiones más acabadas y menos recargadas de un heroísmo estéril sobre este importante episodio de

<sup>765</sup> WALTERS, Francis Paul, *A History of the League of Nations*, vol. II, Londres, Oxford University Press, 1952, p. 724.

<sup>766</sup> FABELA, I., *op. cit.*

la diplomacia mexicana.<sup>767</sup> No obstante, prevalecen dos notorias carencias: en primer lugar, que el testimonio oficial no haya sido verificado y sido objeto de una investigación más cuidadosa en los propios archivos mexicanos y otros más fuera del país, empezando por los de la Sociedad de Naciones; en segundo lugar, y que es el principal problema que busca subsanar esta tesis, persiste la desvinculación de este conflicto de enorme interés para México con los que le precedieron y sucedieron, lo cual impide apreciar los distintos modos en que actuó la diplomacia mexicana de acuerdo al conflicto en cuestión.

### *La internacionalización del conflicto español*

El fracaso parcial del levantamiento militar del 18 de julio de 1936 y la división de España en dos zonas controladas por bandos ideológicamente antagónicos supuso, desde un principio, la internacionalización de la Guerra Civil española.<sup>768</sup> Los militares nacionalistas solicitaron y obtuvieron un apoyo decisivo por parte de Italia y de Alemania, cuyos regímenes totalitarios simpatizaban con la ideología conservadora de los sublevados y veían en el conflicto la oportunidad de atraer a España a su esfera de influencia. El respaldo de la dictadura portuguesa de Oliveira Salazar resultó asimismo importante para permitir la rápida conquista del suroeste del país por los llamados nacionalistas. El gobierno republicano, por su parte, intentó sin éxito conseguir el respaldo de las democracias occidentales, especialmente de Francia, donde existía un gobierno frentepopulista ideológicamente afín, y al cual solicitó la venta urgente de aviones de guerra y equipo militar para poder aplastar la sublevación militar. La negativa de Francia<sup>769</sup> y Gran Bretaña<sup>770</sup> a inmiscuirse en el conflicto español bloqueó

---

<sup>767</sup> MATESANZ, J. A., *op. cit.*

<sup>768</sup> Aunque esté a debate si pueda seguir siendo las obras de referencia sobre la Guerra Civil española, en todo caso se tratan de los textos clásicos sobre el conflicto español: THOMAS, Hugh, *La guerra civil española*, Barcelona, Grijalbo Mondadori, 1995 y VILAR, Pierre, *La guerra civil española*, Barcelona, Crítica, 2000. Algunas de las nuevas aproximaciones generales: PAYNE, Stanley G. y Javier TUSELL (dirs.), *La guerra civil: una nueva visión del conflicto que dividió a España*, Madrid, Temas de Hoy, 1996; PRESTON, Paul (dir.), *Revolution and War in Spain, 1931-1939*, Londres, Methuen, 1984; VÁZQUEZ-RIAL, Horacio, *La guerra civil española: una historia diferente*, Madrid, Plaza & Janes, 1996.

<sup>769</sup> El gobierno francés, inicialmente receptivo a la petición de su par español, se vio obligado a cambiar de parecer ante la polémica causada por la filtración de este primer entendimiento por parte del cuerpo diplomático español vuelto en contra de la República. Tanto la sociedad como la clase política francesas asumieron inmediatamente

el apoyo al gobierno legítimo español por parte de la Sociedad de Naciones e impidió que se concretaran los intentos republicanos de compra de armas en el exterior. Esta situación, como se verá más adelante, dejó al México cardenista como único aliado firme del gobierno legítimo e impulsó a éste a buscar la ayuda de la URSS, la única gran potencia finalmente dispuesta a proporcionar a la República el material militar necesario para hacer frente a sus enemigos.

La adopción de una política de neutralidad por parte del gobierno británico no solamente supuso la imposición inmediata de un embargo de armamentos y productos indispensables para la guerra a las dos fuerzas que se enfrentaban en la Península ibérica, sino que constituyó el primer equipamiento de los rebeldes con el gobierno legalmente constituido, al cual se negaría su derecho a adquirir normalmente armas en el exterior para hacer frente a la situación. Los militares sublevados serían los principales beneficiarios de cualquier política que los pusiera en pie de igualdad —aunque fuera negativamente— con el gobierno republicano.

Las demás democracias europeas seguirían a Francia y Gran Bretaña en su intento por evitar la internacionalización del conflicto peninsular, lo cual impediría que el gobierno republicano se abasteciese desde un primer momento de un armamento suficiente para enfrentar eficazmente a los sublevados. Estos, por el contrario, recibirían

---

posiciones contrarias en relación al apoyo solicitado por Madrid, temiendo, quienes se opusieron a cualquier tipo de intervención en esta crisis, que Francia fuera arrastrada a una guerra cuyas proporciones se consideraban aún mayores a su capacidad bélica. En el propio gabinete de Léon Blum se observó esta división, la cual puso en riesgo la coalición de diversas tendencias políticas que sostenía a este gobierno. Francia rectificó así su postura inicial el 25 de julio, rechazando la petición de ayuda e inclinándose por un acuerdo general que neutralizara el conflicto. Véase ALPERT, Michael, *A new International History of the Spanish Civil War*, Londres, Mac Millan, 1994, pp. 22-23; BORRAS, José María, *Francia ante la Guerra Civil Española. Burguesía, interés nacional e interés de clase*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1981, p. 343; RENOUVIN, Pierre, “La politique extérieure du premier gouvernement León Blum” en René REMOND & Pierre RENOUVIN (eds.), *León Blum, chef de gouvernement, 1936-1937*, París, Fondation Nationale des Sciences Politiques/Armand Colin, 1967, pp. 329-353.

<sup>770</sup> Desde un primer momento, el gobierno conservador de Stanley Baldwin consideró que el conflicto peninsular podría poner en riesgo su política tolerante hacia las dos principales potencias revisionistas, Italia y Alemania. Una parte importante del Partido Conservador se mostraría complacida con el levantamiento militar, dado el radicalismo del gobierno republicano, así como por la posterior afectación a las inversiones y ciudadanos británicos en la zona republicana. Ante la posición más o menos equidistante de la opinión pública, las autoridades inglesas, no obstante la oposición liberal y laborista, resolvieron no comprometerse con ninguna de las partes en pugna. Gran Bretaña garantizaba así su estratégica posición militar en Gibraltar y evitaba una plausible alineación con la URSS en un enfrentamiento con Alemania e Italia. Véase MORADIELLOS, Enrique, *La perfidia de Albión: el gobierno británico y la guerra civil española*, Madrid, Siglo XXI, 1996 y BUCHANAN, Tom, *Britain and the Spanish Civil War*, Cambridge, University Press, 1997.

una oportuna y decisiva ayuda de parte de las potencias totalitarias occidentales.<sup>771</sup> Un episodio trascendental fue el que dio salida al problema de transportar a la Península las fuerzas coloniales acantonadas en Marruecos. Alemania e Italia respondieron favorablemente a la solicitud de apoyo aéreo del bando nacionalista, con lo cual fue posible hacer este decisivo traslado de hombres adiestrados en el combate, de los primeros “voluntarios” italianos, así como de una gran cantidad de equipo militar, facilitando así la unión de las dos zonas en poder de los sublevados en la llamada Campaña de Extremadura. Esto fue igualmente posible por el apoyo concedido por la dictadura de Salazar en Portugal, que se tradujo en el envío de 20,000 voluntarios y en el permiso dado a las tropas nacionalistas de transitar a través de su territorio.<sup>772</sup>

En respuesta a la temprana y contundente implicación de las potencias revisionistas en el conflicto español, Francia y Gran Bretaña evitarían un enfrentamiento indirecto con ambas, bloqueando el planteamiento de la cuestión española en la Sociedad de Naciones e impulsando, en contrapartida, un acuerdo internacional de no intervención en el conflicto al que buscarían sumar a la mayoría de los países europeos. El 1 de agosto de 1936, el gobierno francés tomó la iniciativa en este sentido, proponiendo la firma de un acuerdo de estas características y que implícitamente comprendía la prohibición de ventas de equipo militar a los contendientes españoles.<sup>773</sup> Inglaterra respaldó inmediatamente a Francia dado que la fórmula concordaba con su deseo de mantenerse neutral y podría ayudar a zanjar los riesgos de un conflicto que desbordara las fronteras españolas.<sup>774</sup> Así, el 15 de agosto, ambos gobiernos suscribieron oficialmente la declaración de no intervención. La diplomacia franco-británica consiguió en los siguientes días la ampliación de este acuerdo a los restantes Estados europeos. Con este fin, Roma fue presionada por París mediante la amenaza

<sup>771</sup> Acerca de la intervención italiana y alemana en la Guerra Civil española *vid.* MORADIELLOS, Enrique, *El reñidero de Europa: las dimensiones internacionales de la guerra civil española*, Barcelona, Península, 2001, pp. 88-89; PRESTON, Paul, “La aventura española de Mussolini: del riesgo limitado a la guerra abierta” en Paul PRESTON (ed.), *La República asediada: hostilidad internacional y conflictos internos durante la Guerra Civil Española*, Barcelona, Península, 1999, pp. 40-71; LEITZ, Christian, “La intervención de la Alemania nazi en la guerra civil española y la fundación de HISMA/ROWAK” en *ibid.*, pp. 71-100; SANZ, Ismael, “El fracaso del éxito: Italia en la guerra de España” en *Espacio, Tiempo y Forma. Historia Contemporánea*, núm. 5, 1992, pp. 105-128.

<sup>772</sup> *Vid.* GÓMEZ, Soledad, “Portugal ante la guerra civil española” en *Espacio, Tiempo y Forma. Historia Contemporánea*, núm. 5, 1992, pp. 273-292.

<sup>773</sup> Véase RENOUVIN, P., *op. cit.*, pp. 330-334.

<sup>774</sup> MORADIELLOS, E., *El reñidero de Europa...*, *op. cit.*, pp. 96-97.

de cambiar su política y facilitar la ayuda solicitada por el gobierno republicano, al que previa la firma del acuerdo de no intervención se había permitido recibir casi una veintena de cazabombarderos provenientes de Lituania.<sup>775</sup> A principios de septiembre, todos los países europeos —con excepción de Suiza— habían suscrito la propuesta de no intervención en España mediante la firma de una declaración que contemplaba los siguientes puntos:

1º Los gobiernos citados prohíben, cada uno en lo que le concierne, la exportación, directa o indirecta, la reexportación y el tránsito a España, posesiones españolas o zona española de Marruecos, de toda clase de armas, municiones y material de guerra, incluyendo aviones, montados o desmontados, y todo navío de guerra. 2º Esta prohibición se aplica a los contratos en curso de ejecución. 3º Los gobiernos de [...] se mantendrán informados de todas las medidas que tomen para hacer efectiva la presente declaración, que entra inmediatamente en vigor.<sup>776</sup>

Puesto que este acuerdo, como lo señala Michael Alpert, no era sino una simple declaración suscrita por diversos países,<sup>777</sup> Francia e Inglaterra consideraron la necesidad de contar con un organismo que cuidara la aplicación del mismo. Con este propósito, el 9 de septiembre, los Estados signatarios del acuerdo de no intervención, con la excepción temporal de Portugal, constituyeron en Londres el “Comité Internacional para la aplicación del acuerdo de no intervención en España”, presidido originalmente por William S. Morrison y, a partir de su tercera reunión, por el sub Secretario del Foreign Office Lord Plymouth.<sup>778</sup> Sébastien Farré sintetiza así las ventajas que el Comité originalmente representó:

Le Comité signifiait une alternative internationale à la Société des Nations, qui avait perdu toute crédibilité lors de la crise éthiopienne. Au contraire de l'institution genevoise, le Comité avait l'avantage de réunir toutes les grandes puissances européennes. En effet,

---

<sup>775</sup> RENOUVIN, P., *op. cit.*, p. 335.

<sup>776</sup> MORADIELLOS, E., *El reñidero de Europa...*, *op. cit.*, p. 99. El borrador original presentado por el gobierno francés puede consultarse en SCHWARTZ, Fernando, *La internacionalización de la Guerra Civil Española, julio de 1936-mayo de 1937*, Barcelona, Ariel, 1971, p. 119.

<sup>777</sup> ALPERT, Michael, *Aguas peligrosas: nueva historia internacional de la Guerra Civil Española, 1936-1939*, Madrid, Akal, 1998, p. 73.

<sup>778</sup> SCHWARTZ, F., *op. cit.*, pp. 159-170.

celui-ci ne posait pas les mêmes enjeux politiques et diplomatiques que la Société des Nations. De même, le cadre très peu contraignant du Comité permettait de créer une unanimité apparente en réunissant les puissances démocratiques, qui avaient renoncé à utiliser les instruments offerts par la Société des Nations (sanctions), et les puissances fascistes qui s'étaient engagées en faveur des généraux rebelles. Enfin, il faut noter également que la présence de la quasi totalité des pays européens dans le Comité de non-intervention conférait à celui-ci une forte légitimité comme un arbitre potentiel entre les deux belligérants, au contraire de la Société des Nations, où seul le camp républicain était officiellement représenté.<sup>779</sup>

En su segunda reunión, del 14 de septiembre, el Comité de Londres decidió a su vez el establecimiento de un sub comité integrado por los países vecinos de España, los principales productores europeos de armamento y la totalidad de las potencias implicadas en el conflicto. Este sub comité, conformado por Francia, Gran Bretaña, Alemania, Italia, Unión Soviética, Bélgica, Checoslovaquia, Suecia y, posteriormente, Portugal, terminaría por desplazar al propio Comité de Londres en la toma de decisiones relativas a la cuestión española.<sup>780</sup>

Consciente de la maniobra franco-británica de colocar el conflicto en manos de un grupo aún más reducido de países al margen de la Sociedad de Naciones, el gobierno mexicano instruiría a su representante ante esta organización, Narciso Bassols, con el fin de que México fuera admitido como observador en los trabajos del sub comité y constatar de esta forma si efectivamente se adoptaban medidas tendientes a zanjar la intervención de Italia y Alemania en la Península.<sup>781</sup> La determinación del gobierno de Lázaro Cárdenas a conceder su apoyo al gobierno republicano español iría en contrasentido a la política sugerida por quien podría ser considerado el primer representante mexicano ante la Sociedad, Salvador Martínez de Alva, quien antes de la toma de posesión de Cárdenas le presentó un memorandum sobre el estado general de las relaciones con el exterior. Con respecto a España, Martínez de Alva aconsejaba a Cárdenas “tener cuidado. Buenas relaciones, mucho cariño, y nada más. España está material y espiritualmente más en condiciones de servirse de nosotros que de

<sup>779</sup> FARRÉ, Sébastien, “Le Comité de Londres et la politique de non-intervention durant la guerre civile espagnole (1936-1939)” en V. CHETAIL, *op. cit.*, p. 211.

<sup>780</sup> SCHWARTZ, F., *op. cit.*, pp. 171-172.

<sup>781</sup> *El Nacional*, Ciudad de México, 15.IX.1936.

ayudarnos.”<sup>782</sup> La solicitud mexicana, que fue vista naturalmente como una acción de apoyo al gobierno republicano español, sería fácilmente rechazada a fin de no crear un precedente, advirtiéndose que México no era un país europeo ni signatario del acuerdo de no intervención.<sup>783</sup>

Ciertamente, las actividades de este sub comité observarían una escasa capacidad para adoptar medidas respecto al tráfico de hombres y armamento con destino a España. El sub comité estaba únicamente facultado para atender las denuncias de los países signatarios sobre violaciones al acuerdo de no intervención, no así de ninguno de los contendientes españoles, pero no era capaz de sancionar a sus infractores.<sup>784</sup> Estas incapacidades fueron de sobra aprovechadas por las potencias revisionistas que estaban de parte del bando nacionalista, incrementando así su apoyo militar entre finales de 1936 y principios del año siguiente.<sup>785</sup> El suministro de armamento y “voluntarios”, sobre todo de origen italiano, terminó por desnivelar las fuerzas de los contendientes en favor de los nacionalistas. Ante el excesivo fortalecimiento de su enemigo, el gobierno republicano intentaría conseguir armamento y equipo militar en Estados Unidos y la Unión Soviética.

No obstante, Estados Unidos seguía inmerso en el desarrollo del *New Deal* para salir de la crisis económica, proceso que acentuaba su aislacionismo respecto a los asuntos europeos. Por otra parte, las gestiones de los republicanos españoles se presentaban en periodo electoral, y suponían para la administración de Roosevelt el riesgo de perder el voto católico y el de los sectores más conservadores de la sociedad estadounidense que simpatizaban con el bando rebelde español. La posición norteamericana ante el conflicto en España armonizaría, como consecuencia, con la política de las potencias democráticas europeas dirigida a evitar la internacionalización de la lucha peninsular. Éste fue el sentido de la declaración de Roosevelt del 14 de

---

<sup>782</sup> Salvador Martínez de Alva a Lázaro Cárdenas, “Memorandum sobre relaciones exteriores para el presidente electo de la República, General Lázaro Cárdenas”, México, 25.VII.1934, ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN (en adelante AGN), Fondo presidentes: Lázaro Cárdenas, 570/8.

<sup>783</sup> SCHWARTZ, F., *op. cit.*, pp. 149.

<sup>784</sup> *Ibid.*, p. 175.

<sup>785</sup> Véase el “Libro Blanco” publicado a finales de 1936 por el gobierno republicano con motivo del acuerdo de no intervención en AMAE, R 1199, exp. 6.

agosto en favor de la neutralidad estadounidense.<sup>786</sup> Siguiendo su línea de conducta en otros conflictos, el gobierno de Roosevelt impuso un “embargo moral” mas no una prohibición directa, aunque presionó sobre las empresas que dependían en gran medida de contratos oficiales para impedir a los republicanos la adquisición de cantidades importantes de material bélico pese a las gestiones de estos últimos para que no se obstaculizaran este tipo de compras.<sup>787</sup>

Para sortear este tipo de trabas, el gobierno mexicano sirvió de intermediario para la adquisición de algunos aviones y material de guerra diverso. A finales de 1936 el “embargo moral” había permitido la compra directa por parte de las autoridades republicanas de más aviones y refacciones por un valor de tres millones de dólares, ante lo cual el presidente Roosevelt solicitó al Congreso la aplicación de la Ley de Neutralidad al caso español, la cual entró en vigor en enero de 1937.<sup>788</sup> Washington presionó igualmente sobre el gobierno de Cárdenas para que dejara de reexportar armas estadounidenses a España. Con ello, este gobierno debió poner ciertos límites a su ayuda a los republicanos españoles, prohibiendo formalmente la triangulación armamentista si ésta no contaba con la previa autorización del país productor respecto al destino final de la mercancía.<sup>789</sup> La posición de las democracias occidentales reducía de esta forma los suministros de armamento al bando republicano, dependiente en gran medida de un tráfico internacional que no ofrecía garantías. Esta situación llevó al gobierno republicano a buscar en la URSS el armamento necesario para su supervivencia.

La inacción soviética durante las primeras semanas del conflicto se debería, básicamente, al temor de que la internacionalización de la Guerra Civil española acabara precipitando un conflicto con Alemania e Italia, para el que tampoco la URSS estaba preparada.<sup>790</sup> De ahí que Stalin apoyara en un principio la iniciativa franco-británica de no intervención en el conflicto español. Vista la inoperancia de este acuerdo

---

<sup>786</sup> TRAINA, Richard, *American Diplomacy and the Spanish Civil War*, Bloomington, Indiana University Press, 1968, pp. 17-19.

<sup>787</sup> SCHWARTZ, F., *op. cit.*, p. 151; ALPERT, M., *Aguas peligrosas...*, *op. cit.*, p. 138.

<sup>788</sup> TRAINA, R., *op. cit.*, pp. 85-87.

<sup>789</sup> A este respecto puede consultarse “Expediente relativo a la venta de armas y municiones a España”, México, s.f., AHGE-SRE, III-146-1. Véase también MATESANZ, J. A., *op. cit.*, p. 244.

<sup>790</sup> PRESTON, Paul, *La Guerra...*, *op. cit.*, p. 107.

para detener el apoyo de Berlín y Roma a favor del bando nacionalista, la URSS abandonaría su posición inicial. La decisión de involucrarse en el conflicto a favor de la República española fue adoptada a finales de septiembre.<sup>791</sup> Los primeros envíos de armas tuvieron lugar al mes siguiente, momento a partir del cual la URSS se convertiría en el gran proveedor de material bélico para el bando republicano.<sup>792</sup>

En suma, la intervención de Italia, Alemania y la Unión Soviética en apoyo de los contendientes puso de manifiesto la ineficacia del Comité de No Intervención. Puesto que la implicación de las potencias del Eje era evidente, el gobierno republicano se decidió finalmente por buscar la intervención societaria en el conflicto.

#### *La XVII Asamblea de la Sociedad y la definición de la posición mexicana*

Entre julio y septiembre de 1936 el gobierno republicano contempló con impotencia cómo su aislamiento dentro de la comunidad internacional contrastaba con el creciente apoyo que los militares sublevados recibían por parte de Italia y Alemania. La decisión de Francia y Gran Bretaña de neutralizar el conflicto español a fin de evitar que éste pudiera convertirse en el detonante de un conflicto europeo generalizado no sólo impidió que se concretaran los intentos republicanos de compra de armas en el exterior, sino que buscó desanimar a la República española respecto a la posibilidad de conseguir el respaldo de la Sociedad de Naciones, a fin de que no pudiera utilizar su prestigio en este organismo para movilizar a diversos miembros de la organización en su defensa.<sup>793</sup> Sin embargo, ello no impidió que en diversas ocasiones el gobierno republicano recurriera a la Sociedad de Naciones para denunciar la intervención germano-italiana en el conflicto y que intentara obtener una condena societaria a la injerencia de estas potencias en el conflicto.

---

<sup>791</sup> Vid. HOWSON, Gerald, *Arms for Spain*, Londres, John Murray, 1998, pp. 125-127.

<sup>792</sup> Vid. KOWALSKY, Daniel, *La Unión Soviética y la Guerra Civil Española: una revisión crítica*, Barcelona, Crítica, 2003.

<sup>793</sup> El Ministerio español de Asuntos Exteriores era muy consciente del peso de España como miembro de la Sociedad de Naciones. “Breve apunte de algunos hechos que prueban la significación de España en la Sociedad de las Naciones”, AMAE, R 1200, exp. 1. Para seguir la trayectoria de España en la Sociedad, *vid.* NEILA HERNÁNDEZ, José Luis, “España y la Sociedad de Naciones: un tránsito historiográfico inacabado” en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad Complutense de Madrid, 2003 núm. extraordinario, pp. 49-67.

La Sociedad de Naciones representaba para la diplomacia republicana —debilitada por la defeción de gran parte de su cuerpo diplomático—<sup>794</sup> un foro internacional en el que tenía ventaja respecto al gobierno nacionalista y su representación exterior. Hasta el final del conflicto, la organización ginebrina se negó a otorgar a los agentes españoles de Franco un trato similar al dado a la representación del gobierno legítimo español.<sup>795</sup> Ello, como igualmente se ha advertido, no sucedía en el caso del Comité de No Intervención, donde ninguno de los bandos contendientes estaba representado y en el que tampoco se aceptó a México en calidad de observador. Por otra parte, las potencias totalitarias que apoyaban a los nacionalistas o ya no estaban representadas en la organización ginebrina, como era el caso de Alemania a partir de 1933, o mantenían un bajo perfil, como ocurría con Italia después de haber sido sancionada por su incursión colonial en Etiopía. El gobierno republicano español era consciente de ello y no desestimaría el valor de la Sociedad como tribuna de propaganda internacional no obstante el notorio debilitamiento de la organización en estos años.

La siguiente reunión del Consejo de la Liga, donde España ocupaba la posición de miembro no permanente, estaba prevista para el 18 de septiembre de 1936, tres días antes de la reunión anual de la Asamblea General. Pese a la inoperancia societaria puesta de manifiesto en la crisis abisina, el gobierno republicano decidió plantear su caso en Ginebra con la intención de romper el aislamiento internacional en que había quedado tras la creación del Comité de No Intervención.

El nuevo gobierno de la República, representado a partir de septiembre de 1936 por el líder socialista Francisco Largo Caballero, hizo pública su posición hacia el acuerdo de no intervención por medio de una nota dirigida a los representantes en Madrid de los países que habían suscrito dicho acuerdo. En ella se sostenía que la imposición de un embargo de armas a un gobierno legítimo iba en contra de los

---

<sup>794</sup> Sobre la división del servicio diplomático español durante la Guerra Civil, *vid.* CASANOVA, Marina, *La diplomacia española durante la Guerra Civil*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1996.

<sup>795</sup> Las protestas del gobierno nacional a este respecto se presentaron a partir de mayo de 1937. Juan Teixidor y Sánchez a Secretario General de la Sociedad de Naciones, Ginebra, 25.V.1937, ASDN/R 3660, Expediente confidencial: "Situation in Spain: Letter of 22th May 1937 from the Government of General Franco".

fundamentos del Pacto de la Sociedad de Naciones, al tiempo que se denunciaba la intervención abierta de Italia y Alemania en favor de los militares sublevados.<sup>796</sup>

El gobierno mexicano adoptó una posición oficial a fines de julio, si bien desde los primeros días del pronunciamiento militar los sectores políticos y sindicales afines al cardenismo habían empezado a movilizarse en favor de la República española.<sup>797</sup> Esta ambigüedad inicial llevó a la Junta de Burgos a intentar conseguir el reconocimiento del gobierno mexicano,<sup>798</sup> el cual se vio obligado a hacer pública su posición el 30 de julio mediante una declaración de prensa que aclaraba el reconocimiento exclusivo del gobierno constitucional de Madrid.<sup>799</sup> Con una profunda frustración, el agente oficioso del gobierno de Burgos en México, Ramón María de Pujadas, daba cuenta del amplio rechazo del gobierno mexicano a la causa nacionalista:

El Presidente de la República quien a falta de una inteligencia clara está dotado de una tenacidad bien conocida en sus propósitos, más parco de palabras pero más eficaz en sus actos, presta por medio de sus Ministros todo el apoyo que puede a los comunistas de Madrid. De los miembros del Gobierno, con la sola excepción del Secretario de Agricultura General Cedillo, supuesta cabeza de todo problemático movimiento derechista en Méjico, puede asegurarse que apoyan igualmente a Madrid. El Secretario de Relaciones Exteriores General Eduardo Hay quien a decir de sus más próximos parientes es en el fondo derechista, observa una actitud análoga a la del resto del Gabinete.<sup>800</sup>

Como se ha destacado en los primeros capítulos de esta tesis, las administraciones posrevolucionarias mexicanas habían establecido una estrecha

<sup>796</sup> Julio Álvarez del Vayo a Manuel Pérez Treviño, Madrid, 15.IX.1936, AHGE-SRE, III-764-1; Manuel Pérez Treviño a Eduardo Hay, México, 22.IX.1936, AHGE-SRE, III-764-1.

<sup>797</sup> Luis Sánchez Pontón a Julián Nogueira, México, 24.VIII.1936, ASDN/R 5151, Jacket 2 “Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón”.

<sup>798</sup> Ramón María de Pujadas a Eduardo Hay, México, 29.VII.1936, AHGE-SRE, III-764-1. Véase también MATESANZ, J. A., *op. cit.*, pp. 75-76.

<sup>799</sup> *El Nacional*, Ciudad de México, 31.VII.1936.

<sup>800</sup> Ramón María de Pujadas a Secretario de Relaciones Exteriores (gobierno de Burgos), México, 14.XI.1936, AMAE, R 601, exp. 2; respecto a las facilidades prestadas por el canciller Eduardo Hay al representante oficioso del gobierno nacional, Augusto Ibáñez Serrano, *vid.* José Loredo Aparicio, Encargado de Negocios a.i. a Ministro de Estado, México, 22.VII.1938, AMAE, R 979, exp. 1. Serrano Ibáñez ciertamente recibió este nombramiento del gobierno nacional el 20 de agosto de 1937, lo cual cabe anotar aquí puesto que prevalecen algunas dudas respecto a su representación. Augusto Ibáñez a Secretario de Relaciones Exteriores del “Estado Español”, México, 23.IX.1937, AMAE, R 601, exp. 2.

cooperación en los ámbitos bilateral e internacional con los republicanos españoles.<sup>801</sup> Cárdenas no tuvo así problemas para recalcar su posición un mes más tarde, reconociendo que su gobierno había vendido armas a la República, tras lo cual recordó la solidaridad de México con la lucha que ésta sostenía contra el "fascismo internacional".<sup>802</sup>

Tras las declaraciones de Cárdenas, su representación en Ginebra no tardaría en definir la posición del gobierno mexicano respecto a este al conflicto ante la Sociedad de Naciones. Ello se haría siguiendo la línea de la nota enviada el 15 de septiembre por el gobierno republicano a los representantes extranjeros acreditados en Madrid. El principal argumento en esta nota negaba que la rebelión fuera otra cosa que "un alzamiento de la oficialidad española, secundado exclusivamente por restos feudales de la sociedad y carente en absoluto de todo ambiente popular". El nuevo ministro de Estado y antiguo representante en México, Julio Álvarez del Vayo, sostenía igualmente que su gobierno habría sido capaz de sofocar la sublevación de no ser por el apoyo masivo que Alemania, Italia y Portugal habían dado a sus enemigos. Dicho lo anterior, se solicitaba a la comunidad internacional el final del acuerdo de no intervención, el levantamiento del embargo de armas al gobierno legítimo y una prohibición rigurosa al suministro de armamento al bando nacionalista:

Las cosas han llegado a un punto en que el Gobierno constitucional de España se ve obligado a dirigirse al que V.E. tan dignamente representa [...] preguntándole si se da cuenta de que con el embargo de la exportación de armas a un Gobierno legítimo y la tolerancia del hecho de una intervención directa de parte de Italia y Alemania a favor de los facciosos, se está creando un precedente gravísimo en el orden internacional: la iniciación de una nueva era en Europa, que permita a ciertos Estados adscritos a un régimen de fuerza imponer impunemente, en medio del silencio internacional, su ideología y sus concepciones de Estado a otro país mediante el fomento de la guerra civil interior y de la ayuda armada al sector rebelde. El Gobierno español, convencido de que ese Gobierno no querrá admitir tal violación inaudita del derecho y de las prácticas

<sup>801</sup> Véase a este respecto SÁNCHEZ ANDRÉS, Agustín, "El contexto...", *op. cit.*, pp. 12-28; TABANERA GARCÍA, Nuria, "La Segunda República Española y México (1931-1936)" en *Historia 16*, núm. 205 (1993), pp. 26-35; ORTUÑO MARTÍNEZ, Manuel, "Cárdenas, México y España" en *Leviatán: revista de hechos e ideas*, núm. 61 (1995), pp. 133-149.

<sup>802</sup> *Excélsior*, Ciudad de México, 8.IX.1936.

internacionales, a base de una política que introduciría en Europa la ley de la violencia irrefrenable y pondría en peligro la paz mundial asestando un golpe de muerte al principio de la seguridad colectiva, pide el levantamiento del embargo establecido sobre la prohibición de armas destinadas al Gobierno español, y una prohibición rigurosa del suministro de material de guerra a los rebeldes.<sup>803</sup>

La cancillería mexicana no recibió esta nota sino hasta después de que hubiera sesionado el Consejo, pero a tiempo con el planteamiento de la cuestión española ante la Asamblea.<sup>804</sup> El gobierno republicano ya había dado marcha a su campaña de denuncia para contrarrestar la misma labor nacionalista,<sup>805</sup> acusando a Portugal de dar asistencia a los militares sublevados e incluso de haber permitido el paso de tropas a través de su territorio.<sup>806</sup>

La XVII Asamblea inició sus trabajos el 21 de septiembre de 1936. El interés franco-británico por confinar el conflicto al recién creado Comité de Londres se tradujo en fuertes presiones sobre la delegación española presidida por el propio Álvarez del Vayo para evitar que ésta abordara el caso español. En el discurso inaugural de la Asamblea, Anthony Eden, secretario del Foreign Office, ni siquiera aludió a España, remarcando así que la cuestión española no estaba supeditada al organismo ginebrino.<sup>807</sup> El Secretario General de la Sociedad, Joseph Avenol, hizo lo mismo.<sup>808</sup> Siguiendo la misma línea, el presidente de la Asamblea, el argentino Carlos Saavedra Lamas, respaldado por los delegados de Chile, Cuba y Perú, intentó convencer a Álvarez del Vayo de lo inoportuno que sería plantear la cuestión ibérica debido a la división que este tema suscitaba entre los miembros de la Liga.<sup>809</sup> Estas gestiones no

---

<sup>803</sup> Julio Álvarez del Vayo a Manuel Pérez Treviño, Madrid, 15.IX.1936, AHGE-SRE, III-764-1.

<sup>804</sup> Manuel Pérez Treviño a Eduardo Hay, 22.IX.1936, AHGE-SRE, III-764-1.

<sup>805</sup> Véase JUNTA DE DEFENSA NACIONAL DE BURGOS, “Rapport officiel préliminaire sur les assassinats, déprédati ons, abductions, violations, incendies et violences commis dans quelques villages du midi de l’Espagne par les hordes marxistes au service du soit-disant gouvernement de Madrid”, julio-agosto 1936, ASDN/R 3659.

<sup>806</sup> SCHWARTZ, F., *op. cit.*, pp. 169-170.

<sup>807</sup> *Ibid.*, p. 180.

<sup>808</sup> Félix Gordón Ordás a Eduardo Hay, México, 5.X.1936, AHGE-SRE, III-764-2. La cuestionable dirección societaria de Joseph Avenol constituye el episodio más oscuro de su labor como internacionalista. Al respecto, *vid.* KUEHL, Warren F. (ed.), *Biographical Dictionary of Internationalists*, Westport, Greenwood Press, 1983, pp. 38-41.

<sup>809</sup> Sobre la actitud de la diplomacia argentina hacia la cuestión española, *vid.* MONTEMNEGRO, Silvina, *La Guerra Civil Española y la política argentina*, Madrid, Universidad Complutense, 2006; ESCUDÉ, C. y A. CISNEROS, *op. cit.*, [documento en línea en formato htm]: <http://www.argentina-rree.com/9/9-039.htm>, consultado el 14 de noviembre de 2009.

pueden desvincularse de los problemas del gobierno republicano con varias naciones latinoamericanas como consecuencia de los abusos sufridos por ciudadanos de estos países en este contexto de confrontación ideológica y social, ello no obstante que previa la reunión de la Asamblea el gobierno republicano se había determinado apoyar la candidatura de Saavedra Lamas como su presidente y el mayor número posibles de puestos para los representantes de estas naciones.<sup>810</sup> Uno de estos incidentes decidió a Uruguay a llevar el caso ante la Sociedad de Naciones, y a la cual anunció el 23 de septiembre la suspensión de sus relaciones con el gobierno de Madrid.<sup>811</sup>

Pese a estas presiones, el gobierno español no cambió su decisión de denunciar la intervención germano-italiana y de solicitar el final del acuerdo de no intervención amparado en el artículo 11 del Pacto, que facultaba a los miembros de la Sociedad para llevar ante la Asamblea cualquier asunto que amenazara la seguridad internacional:

[...] todo miembro de la Sociedad tiene el derecho, a título amistoso, de llamar la atención de la Asamblea o del Consejo acerca de cualquier circunstancia que por su naturaleza pueda afectar a las relaciones internacionales y amenace, por consiguiente, turbar la paz o la buena inteligencia entre las naciones de quienes la paz depende.

Francia y Gran Bretaña se vieron así obligadas a plegarse a la pretensión española, si bien Eden obtuvo un vago compromiso de parte de Álvarez del Vayo sobre el tono moderado de sus declaraciones.<sup>812</sup>

El 25 de septiembre, el delegado español pronunció su discurso ante el pleno de la Asamblea donde relacionó el futuro del mecanismo de seguridad colectiva con el desenlace de la cuestión española. Álvarez del Vayo desarrolló los principales argumentos de su nota del 15 de septiembre, denunciando la intervención de Alemania, Italia y Portugal en el conflicto y poniendo de manifiesto el fracaso de los tenues esfuerzos del Comité de No Intervención. En nombre de su gobierno criticó duramente “la monstruosidad jurídica de colocar en el mismo plano a un gobierno legítimo con un

<sup>810</sup> “Instrucciones para la XVII Asamblea (1936)”, AMAE, R 806 exp. 2.

<sup>811</sup> Alberto Guani al Secretario General, Ginebra, 23.IX.1936, SOCIÉTÉ DES NATIONS, “Communications de la délégation uruguayenne”, C.413.M.255.1936.VII, en ASDN, R 3660, “Situation in Spain: Correspondence with the Govt. Of Uruguay”.

<sup>812</sup> Julio Álvarez del Vayo a Félix Gordón Ordás, Madrid, 10.X.1936, ARCHIVO HISTÓRICO DE LA EMBAJADA DE ESPAÑA EN MÉXICO (en adelante AHEEM), rollo 137.

grupo de rebeldes” y pidió a las naciones societarias el levantamiento del embargo internacional de armas que condenaba indebidamente al gobierno legítimo de España. El delegado español terminó su intervención advirtiendo que en España se enfrentaban las fuerzas de la democracia y el totalitarismo; el deber de las naciones societarias era evitar que esta lucha se extendiera a todo el mundo:

El choque de dos ideologías, de dos mentalidades, de dos concepciones distintas de la vida: democracia y opresión, en una palabra. De allí que al hablar de seguridad colectiva resulte indispensable proteger a los Estados contra los riesgos de movimientos subversivos interiores sostenidos y fomentados en el exterior, como está pasando en España, en donde un gobierno legítimo, en el que se encuentra representado todo lo que de positivo hay en España, se ve atacado por un grupo de rebeldes, que faltando a los juramentos dados, trata de derrocarlo ayudado moral y materialmente por Estados cuyos regímenes políticos coinciden con aquel al que aspiran los facciosos. Es necesario que los Estados se den cuenta de esta nueva forma de intervención extranjera y traten de unirse para salvar la paz del mundo contra la posición de las dictaduras.<sup>813</sup>

Dos días más tarde, Álvarez del Vayo volvió a denunciar el embargo de armas al gobierno legítimo de España y presentó pruebas sobre el abastecimiento de armamento y material bélico al bando nacionalista por parte de Italia, Alemania y Portugal. La Secretaría General se negó a distribuir entre los Estados miembros de la Sociedad copias de la misma, argumentando que distribuir documentos relativos a la política interna de los Estados miembros excedía sus atribuciones.<sup>814</sup> Por su parte, el ministro francés de Negocios Extranjeros, Yvon Delbos, defendió la validez del acuerdo de no intervención, señalando que su objetivo era neutralizar la Guerra Civil española y evitar que pudiera extenderse al resto del continente; no hacía falta más que reforzar los mecanismos de control, algo en lo que el Comité ya estaba trabajando.<sup>815</sup>

El discurso de Álvarez del Vayo sirvió de base para que la diplomacia mexicana definiera con claridad su posición hacia la cuestión española en el escenario ginebrino.

<sup>813</sup> ÁLVAREZ DEL VAYO, Julio, *Discurso pronunciado ante la Asamblea de la Sociedad de Naciones*, Madrid, Subsecretaría de Propaganda, 1936, p. 10.

<sup>814</sup> “Situation in Spain: Chronology of Events compiled by the Disarmament Section”, f. 49, ASDN/R 3660.

<sup>815</sup> SOCIETE DES NATIONS, *Journal Officiel*, Supplément Spécial N°. 151, “Actes de la Seizième Session Ordinaire de l’Assemblée”, Ginebra, 1936, pp. 63-65.

Narciso Bassols recogió muchos de sus puntos en su discurso de 2 de octubre.<sup>816</sup> Bassols inició exponiendo el parecer de su gobierno respecto a la propuesta de reformar el Pacto en aras de reforzar el sistema de seguridad colectiva, tema principal de esta Asamblea:

La impotencia de la Sociedad de Naciones para cumplir el primero y más decisivo de sus deberes, como es el de mantener la integridad y goce de su independencia a los Estados que la componen, nos llevó a todos de modo natural a reconocer la necesidad de una revisión del mecanismo existente, pues cualesquiera que hayan sido las causas del fracaso, sería absurdo esperar que conservándose los mismos factores en juego, el día de mañana, frente a un nuevo conflicto, los resultados dejarán de ser los mismos que la vez anterior.<sup>817</sup>

El representante mexicano entró de lleno en la cuestión española señalando que existía un “abismo jurídico” que impedía aplicar una política equidistante respecto a un gobierno constitucional electo democráticamente, y una rebelión militar. Esta situación no sólo suponía “privar de medios de defensa legítimos” a dicho gobierno, sino que implicaba “una peligrosa desnaturalización” de las normas internacionales que debían regular la actuación de la sociedad internacional hacia los casos de conflicto interno. Bassols reivindicaba la competencia de la Sociedad de Naciones para vigilar la aplicación de esta normativa internacional, criticando —sin citarlo directamente— al Comité de No Intervención por usurpar las funciones de la Sociedad y desvirtuar los principios tradicionales del derecho internacional frente a la existencia de un conflicto interno:

El desarrollo de las relaciones entre los Estados, sobre todo cuando en alguno de ellos surge por cualquier causa una lucha interior, es posible fuente de quebrantos de la paz, y lo será cada día a mayor escala, conforme crecen los vínculos económicos y culturales y se suprimen las distancias geográficas y las fronteras meramente políticas que separan a

---

<sup>816</sup> Narciso Bassols a Eduardo Hay, Ginebra, 1.X.1936, AHGE-SRE, III-770-5.

<sup>817</sup> Discurso de Bassols ante la XVII Asamblea General de la Sociedad de Naciones, Ginebra, 2.X.1936, en AHGE-SRE, III-770-5; SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Journal Officiel*, “Actes de la dix-septième session ordinaire de l’Assemblée, Séances plénières: compte rendu des débats”, Ginebra, 1936, pp. 100-101; también en MATESANZ, José Antonio (comp.), *Méjico y la República española: antología de documentos, 1931-1977*, México, Centro Republicano Español de México, 1978, pp. 25-26.

aquellos. Respecto a él, como tratándose de los conflictos directos de dos Estados entre sí, las normas internacionales deben ser observadas escrupulosamente bajo la vigilancia activa y certera de este organismo regulador de la convivencia mundial, pues de otra suerte, o se cae en la solución injusta de privar de medios de defensa legítima a un gobierno que súbitamente se ve combatido en su propio suelo por fuerzas que se oponen con las armas al desenvolvimiento normal de aspiraciones populares —y esto solamente para evitar posibles complicaciones de orden internacional— o, ante la falta de principios y límites comunes a todos los países, se deja la puerta abierta a una perniciosa desnaturalización de la lucha civil, para cuyo tratamiento internacional, llegarían a encontrarse los Estados sin normas comunes que observar. Los países que por una u otra causa se decidan entonces a salvar el abismo jurídico que separa a un gobierno de un grupo rebelde, en vez de tropezar desde luego con la contención universal derivada de principios indiscutibles, habrían hallado el camino de convertir lo que debe ser una obligación preciosa de abstención para con los facciosos, en un simple resultado de ajustes y convenios políticos, inciertos, elásticos y tardíos.<sup>818</sup>

De acuerdo con Bassols, la situación era muy peligrosa, pues suponía una “manifestación de retrogradación jurídica” y ponía de manifiesto la incapacidad societaria para cumplir con su función de garante de la seguridad colectiva internacional. El delegado mexicano se refería finalmente al apoyo de su gobierno a la causa republicana, sustentada “en sólidas bases jurídicas y de comprensión del problema” que explicaban “la política de cooperación material [seguida] para con el gobierno de España, que tenía enfrente el hecho crudo de una sublevación militar”.<sup>819</sup> La diplomacia mexicana respondía así a las duras críticas que recibía del exterior por el apoyo militar y diplomático que concedía a uno de los contendientes españoles.

La recepción del discurso de Bassols en la prensa europea daba cuenta del ambiente de polarización europea. Mientras que los principales diarios ingleses y franceses apenas prestaban atención a las declaraciones de Bassols, y si lo hacían no era sino para criticar de intervención mexicana en el conflicto, la prensa de izquierda otorgaba una especial atención a las acciones de la delegación mexicana en la Asamblea, tomando de ella elementos para fundamentar mejor sus ataques a la política

---

<sup>818</sup> *Ibid.*

<sup>819</sup> *Ibid.* Dos semanas más tarde, el gobierno mexicano reafirmaría la coincidencia de sus criterios con el gobierno español a través de su representación en Madrid. Eduardo Hay a Manuel Pérez Treviño, México, 15.X.1936, AHGE-SRE, III-764-1.

franco-británica de apaciguamiento y exigir la disolución del Comité de No Intervención.<sup>820</sup> En México, el discurso de Bassols fue objeto, naturalmente, de una mayor atención. Fue reproducido por *El Nacional*, *Excélsior* y *El Universal* como muestra del momentáneo protagonismo internacional asumido por el país. Las reacciones fueron distintas entre quienes simpatizaban con el levantamiento militar en España y quienes respaldaban al cardenismo.<sup>821</sup> El órgano oficialista del gobierno, *El Nacional*, enfatizaba el impacto que el discurso de Bassols había producido entre las delegaciones presentes en la Asamblea,<sup>822</sup> en tanto que la prensa conservadora presentaba las declaraciones de Bassols como muestra de la poco atractiva política cardenista hacia el conflicto peninsular, únicamente respaldada por la URSS.<sup>823</sup> A este respecto, el canciller soviético, Maxim Litvinov, que encabezaba la delegación de su país, denunció la abierta intervención de Alemania e Italia, señalando que ésta anulaba el propósito que había llevado a la URSS a tomar parte en el Comité de No Intervención.<sup>824</sup> Aparte de este respaldo, el discurso de Bassols había pasado relativamente desapercibido en Ginebra, de allí que el funcionariado internacional adscrito a la Secretaría General no lo considerara suficientemente relevante para añadirlo a su relación de eventos relacionados con el conflicto peninsular.<sup>825</sup> Así, España, México y la URSS —sin constituir una especie de fórmula ideológico-política—, no consiguieron evitar que el resto de los integrantes de la Asamblea siguiera a Francia y Gran Bretaña en relación a la cuestión española, aceptando en silencio que ésta permaneciera en Londres bajo el cuidado del Comité de No Intervención.<sup>826</sup>

---

<sup>820</sup> Diversas notas de prensa extranjera en AHGE-SRE, III-487-2 (I-III).

<sup>821</sup> Las repercusiones de la guerra de España en México serían informadas con constancia a la Secretaría General de la Sociedad de Naciones por su correspondiente en México, Luis Sánchez Pontón. ASDN/R 5151 y R 5152, “Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón”, Jacket’s 2-6.

<sup>822</sup> *El Nacional*, Ciudad de México, 3.X.1936.

<sup>823</sup> *Excélsior*, Ciudad de México, 3-4.X.1936.

<sup>824</sup> La declaración de Litvinov reflejaba claramente la nueva política soviética hacia el conflicto español adoptada a finales de septiembre. Sin abandonar el Comité de No Intervención, la URSS decidía involucrarse a favor del gobierno republicano debido a la incapacidad internacional para frenar la intervención de las potencias fascistas. SCHWARTZ, F., *op. cit.*, p. 181; MORADIELLOS, E., *El reñidero de Europa...*, *op. cit.*, p. 110.

<sup>825</sup> “Situation in Spain: Chronology of Events compiled by the Disarmament Section”, ASDN/R 3660.

<sup>826</sup> SCHWARTZ, F., *op. cit.*, p. 181.

*Debates en el Consejo de la Sociedad de Naciones e instrucciones de Cárdenas a Fabela*

La negativa de la Asamblea a debatir la cuestión española en septiembre de 1936 representó un doble fracaso del gobierno republicano al intentar romper el embargo internacional impuesto por el Comité de No Intervención y poner fin a la intervención de Italia y Alemania en el conflicto. La proclamación de Francisco Franco como Jefe del Estado y generalísimo de los ejércitos nacionalistas el 29 de septiembre de 1936 no haría sino facilitar la injerencia de las potencias del Eje en la contienda mediante el envío de hombres y material bélico. Asimismo, al reconocer al gobierno de Burgos, Italia y Alemania iban aún más lejos en su desafío al derecho internacional. El gobierno republicano, que a su vez comenzaba a recibir los primeros envíos de armamento soviético, escogió este momento para retomar Ginebra como una tribuna de denuncia internacional y forzar un pronunciamiento del Consejo favorable a su causa. Esta pretensión no sólo irritó a Francia y Gran Bretaña, que insistían en buscar la colaboración de Hitler y Mussolini, sino también a la URSS, interesada a su vez en crear un clima de entendimiento con las democracias occidentales. Álvarez del Vayo volvió a plantear la cuestión española pese a los intentos de Delvos y Litvinov por disuadirlo.<sup>827</sup>

Con este propósito, el 27 de noviembre de 1936, Álvarez del Vayo solicitó —en virtud del artículo 11 del Pacto— la reunión extraordinaria del Consejo para tratar tanto el reconocimiento del gobierno rebelde por Italia y Alemania, como la creciente implicación de estas potencias en el conflicto, factores que de acuerdo con el representante español conferían una nueva perspectiva a la cuestión española.<sup>828</sup> Ésta fue convocada para el 10 de diciembre. Un día después, Álvarez del Vayo pronunció un extenso discurso en torno a la amplia injerencia de Roma y Berlín, algo que el gobierno español consideraba una agresión internacional contra España. De acuerdo con la exposición de Álvarez del Vayo, la lucha que se libraba en la Península ibérica

---

<sup>827</sup> *Ibid.*, p. 268.

<sup>828</sup> SOCIÉTÉ DES NATIONS, “Appel du Gouvernement Espagnol en vertu de l’Article 11 du Pacte”, Ginebra, 27.XI.1936, C.515.M.327.1936.VII en ASDN, “Situation in Spain: Protest of the Spanish Government against recognition of General Franco’s Government by the German and Italian Governments”, R 3660.

superaba las dimensiones de una guerra civil, que correspondían ya a las de una auténtica guerra librada por Italia y Alemania en contra de España:

Hemos visto, en los últimos días, cómo los rebeldes, luego del fracaso de las tropas marroquíes, están ahora preparándose para recibir la asistencia de tropas de refresco, que ellos mismos llaman “moros rubios” [...] Si el Gobierno español ha pedido ahora una reunión del Consejo, lo ha hecho solamente por la razón de que una guerra internacional existe de hecho y que esta guerra, si aún es ignorada, pudiera, cuando menos se espere, producir una situación incapaz de controlarse por más tiempo.<sup>829</sup>

Desde esta perspectiva, el delegado español denunciaba la actuación de Alemania e Italia como una continua violación al derecho internacional, la cual debía ser condenada por la Sociedad de Naciones. Sin determinar claramente cuáles eran las exigencias de su gobierno, Álvarez del Vayo situó en la parte final de su discurso una crítica a la ineficacia del Comité de Londres y al obstáculo que había supuesto para el gobierno español desde los primeros momentos en que intentó sofocar la sublevación militar.<sup>830</sup> Por la tarde, el sub Secretario del *Foreign Office*, Lord Cranborne, quien sustituía a Eden en el Consejo, respondió a Álvarez del Vayo que su gobierno consideraba que la contienda que se desarrollaba en España tenía su origen exclusivamente en factores de orden interno y que, por consiguiente, constituía un asunto privado de ese país. Cranborne recordó que Su Majestad había adoptado esta política desde un principio y que por ello había respaldado la iniciativa francesa de firmar un acuerdo de no intervención. A decir del representante británico, la labor del Comité de Londres, en tanto que órgano ejecutor de este acuerdo, permitía obstaculizar envíos masivos de armas sin hacer distinciones respecto a su destino. Por lo tanto, su disolución —como lo solicitaba el gobierno republicano— no podría considerarse sino poco conveniente en el sentido de que permitiría el incremento de los envíos externos, algo que el representante español había criticado duramente en su intervención. Aunque Cranborne reconoció que el acuerdo de no intervención “no estaba siendo escrupulosamente observado por varios de los países firmantes”, concluyó su

<sup>829</sup> SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Journal Officiel*, “Procès-verbal de la quatre-vingt-quinzième session (extraordinaire) du Conseil”, Ginebra, 1937, p. 8.

<sup>830</sup> *Ibid.*, pp. 8-10.

intervención enfatizando que el único papel que la Sociedad debía desempeñar en el conflicto era el de establecer mecanismos junto a la Cruz Roja para organizar la atención humanitaria en suelo español.<sup>831</sup>

El sub Secretario francés de Asuntos Exteriores, André Viénot, no contrarió los argumentos del delegado español, pero tampoco tocó la cuestión de fondo referente a la licitud de imponer a un gobierno legítimo un embargo de armas internacional. En cambio, recordó a Álvarez del Vayo el potencial desestabilizador de la cuestión española, tras lo cual se comprometió a que el Comité de Londres robustecería su mecanismo de control para impedir cualquier injerencia externa en el conflicto.<sup>832</sup> El resto de los consejales que tomaron la palabra, inclusive el de la URRS, coincidieron con los de Francia y Gran Bretaña en cuanto a la necesidad de fortalecer los medios del Comité de No Intervención para cumplir con sus propósitos.<sup>833</sup>

Finalmente, el chileno Agustín Edwards, presidente en turno del Consejo, presentó un proyecto de resolución que rechazaba la pretensión del gobierno republicano de que la Guerra Civil fuera considerada una agresión del Eje contra un gobierno legítimamente constituido. Ello se haría con base en el propio artículo 11 del Pacto, al advertirse que éste no se refería a las guerras civiles sino a “guerras internacionales” y que “esta buena inteligencia debía mantenerse sin referirse al régimen interior de los Estados”. El Consejo se limitaría a recomendar a aquellos países que fueran miembros de la Sociedad y del Comité de No Intervención que “adoptaran las medidas apropiadas para asegurar sin dilación un control eficaz de la ejecución de tales compromisos”.<sup>834</sup> Cualquier asunto relativo a la cuestión española que no tuviera un carácter de asistencia humanitaria, se delegaba al Comité de Londres.<sup>835</sup> Con el fin de impedir que España quedara aislada en el Consejo, Álvarez del Vayo tuvo que votar con el resto de los delegados una resolución que suponía el reconocimiento del Comité de No Intervención por parte de la Sociedad de Naciones, proporcionándole, además, un respaldo jurídico para abordar el problema español del que hasta la fecha había

---

<sup>831</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>832</sup> *Ibid.*, pp. 13-14.

<sup>833</sup> *Ibid.*, pp. 14-17.

<sup>834</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>835</sup> Véase AVILÉS, Juan, *Pasión y farsa: franceses y británicos ante la Guerra Civil Española*, Madrid, Eudema, 1994, pp. 70-73.

carecido. Álvarez del Vayo expresaría a este respecto que, como mal menor, su gobierno prefería que se aplicara una rigurosa política de no intervención, aunque se reservaba el derecho de solicitar al Consejo que examinara la cuestión si ello se consideraba necesario.<sup>836</sup>

México, como la gran mayoría de los miembros de la Sociedad, no pudo participar en estas discusiones por no ser miembro del Consejo. No obstante, la cancillería mexicana consideró desde un principio que España había cometido un grave error al votar a favor de una resolución que permitía al organismo ginebrino desentenderse del problema español y que le proporcionaba al Comité de Londres una base jurídica para continuar con sus actividades.<sup>837</sup> De hecho, Isidro Fabela, sucesor de Narciso Bassols como representante de México ante la Sociedad de Naciones, subrayaría más tarde las graves implicaciones del voto español en tanto que implícitamente afirmaba que el conflicto era un asunto puramente interno y no producto de una intervención exterior, motivo por el cual, según estimaría Fabela, sería muy difícil para el gobierno republicano esperar algo de la Sociedad de Naciones.<sup>838</sup> Por presión de Francia y Gran Bretaña, el apaciguamiento volvía a determinar, no sin la aprobación española y la de los demás consejales, la parálisis societaria.<sup>839</sup>

Por su cuenta, el gobierno mexicano aprovecharía la oportunidad que le brindaba la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, reunida en Buenos Aires el 19 de diciembre de 1936, para expresar su inconformidad con la política de no intervención que ahora hacía suya la Sociedad de Naciones y, de paso, justificar su creciente implicación en el conflicto español ante el resto de las naciones americanas. La Conferencia de Buenos Aires, convocada a instancias del presidente Roosevelt con el propósito de sentar las bases para un acuerdo de asistencia recíproca en el caso de un nuevo conflicto mundial, y la pretensión concreta del Secretario de Estado Cordell Hull de que los países americanos hicieran suyos los principios de neutralidad

---

<sup>836</sup> SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Journal Officiel*, “Procès-verbal de la quatre-vingt-quinzième session (extraordinaire) du Conseil”, Ginebra, 1937, p. 19.

<sup>837</sup> Félix Gordón Ordás a Julio Álvarez del Vayo, México, 20.XII.1936, AHEEM, r. 137.

<sup>838</sup> FABELA, Isidro y Luis I. RODRÍGUEZ, *Diplomáticos de Cárdenas: una trinchera mexicana en la Guerra Civil (1936-1940)*, Madrid, Trama Editorial, 2007, p. 36.

<sup>839</sup> VIÑAS, Ángel, *El honor de la República: entre el acoso fascista, la hostilidad británica y la política de Stalin*, Barcelona, Crítica, 2008, p. 27.

defendidos por Estados Unidos, que incluían un embargo de material militar a los contendientes de cualquier conflicto europeo, introdujo la cuestión española en los debates. El sub Secretario de Relaciones Exteriores, Ramón Beteta, quien representaba a México en esta conferencia, aprovechó la ocasión para hacer una declaración que reivindicaba el apoyo moral y material del gobierno mexicano a favor del republicano español:

En el caso de España, México ha cumplido con los deberes que le imponen sus relaciones diplomáticas, pues como lo explicó el presidente de nuestra Cámara de Diputados, al contestar al mensaje del Ejecutivo de la Unión: “vender pertrechos de guerra y prestar ayuda moral —e incluso material— a un gobierno amigo, legítimamente constituido, está perfectamente ajustado a las normas de ética que presiden la vida de relación internacional”. Obrar de otro modo equivaldría a conceder implícita beligerancia a una insurrección militar a todas luces contraria al sentir del pueblo de México.<sup>840</sup>

El temor de Hull y del presidente de la Conferencia, el canciller anfitrión Saavedra Lamas, a que la cuestión española dividiera aún más al conjunto de países americanos en torno a las propuestas estadounidenses, impidió que la Conferencia abordara el tema de la implicación mexicana en la Guerra Civil española. Ello, sin embargo, no evitó que los países centroamericanos presentaran un proyecto conjunto de resolución a favor de la paz en España, el cual contemplaba una propuesta de mediación latinoamericana en el conflicto. Beteta rechazó este proyecto en nombre del gobierno mexicano, puesto que otorgaba la condición de beligerantes al bando de los militares sublevados. El resto de las delegaciones tampoco aceptó esta propuesta por razones de otra índole, derivadas en gran medida del temor a que una mediación colectiva volviera a involucrar a las naciones americanas en los conflictos europeos.<sup>841</sup>

En cualquier caso, como ya lo hemos señalado, el respaldo del gobierno cardenista a la causa republicana estaba mediatizado por las reticencias del gobierno

<sup>840</sup> SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Memoria*, septiembre de 1936-agosto de 1937, T. 1, México, SRE, pp. 9-10; véase también la respuesta de la XXXVI Legislatura al informe presidencial de 1 de septiembre de 1936 [documento en línea en formato htm]: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/36/3er/Ord/19360901.html>, consultado el 12 de noviembre de 2009.

<sup>841</sup> La evolución de la Conferencia en SAAVEDRA LAMAS, Carlos, *La Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz (celebrada en Buenos Aires del 1 al 23 de diciembre de 1936)*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Congreso Nacional, 1938.

estadounidense hacia la implicación del país en la Guerra Civil española. En este sentido, el deseo de Cárdenas de no entorpecer el proceso de acercamiento entre ambos países emprendido por Roosevelt pondría límites al apoyo concedido a los republicanos españoles, sobre todo en materia de armamento. El mismo Cárdenas se sintió obligado a declarar en enero de 1937 que “las autoridades mexicanas no autorizarán el envío a España a través de México de aviones o cualquier otro equipo militar de ninguna especie que provengan de los Estados Unidos, aún en el caso de compras hechas por corporaciones de grupos privados”.<sup>842</sup> No obstante, el interés de mantener una buena relación con Estados Unidos no alteró del todo la posición internacional de México, aunque sí determinó que se pusiera una mayor atención en la actuación de su representante en Ginebra. En enero de 1937, Cárdenas dispuso sustituir a Bassols, quien siempre había sido un hombre más próximo a Calles, por Isidro Fabela. Su escasa vinculación con el callismo, a diferencia de la mayor parte de los integrantes del aparato diplomático mexicano, pesó quizás en su elección por parte de Cárdenas.<sup>843</sup> La confianza entre ambos llegó hasta el punto de que, tras aceptar su nombramiento como representante ante la Sociedad de Naciones, Cárdenas accedió a la petición de Fabela de mantenerlo informado y recibir instrucciones suyas sin intermediación de la cancillería.<sup>844</sup> Esta situación excepcional respondía en gran medida al grado de implicación personal de Cárdenas en la cuestión española. De hecho, el presidente mexicano instruyó personalmente a Fabela:

I. México es y deberá seguir siendo un Estado fiel a la Sociedad de Naciones. II. México cumplirá estricta y puntualmente el Pacto de la Liga. III. México ha reconocido y reconoce como inalienable el principio de no intervención. IV. Como consecuencia de lo anterior, México se constituirá, en todo momento que sea necesario, en defensor de cualquier país que sufra una agresión exterior de cualquier potencia. V. Específicamente en el

---

<sup>842</sup> *El Nacional*, Ciudad de México, 3.I.1937.

<sup>843</sup> El correspondiente en México de la Sociedad de Naciones vio con buenos ojos este nombramiento y recordó a la Secretaría General la buena voluntad societaria de Fabela: “Su pasado diplomático y de experto en materia de derecho internacional garantiza una colaboración inteligente y atenta de la parte de México en este periodo crítico. Por otra parte, Fabela ha sido uno de los raros defensores entusiastas de la Sociedad de las Naciones en nuestro país, durante la campaña desatada para que México saliera de la Sociedad.” Luis Sánchez Pontón a Julián Nogueira, México, 15.II.1937, ASDN/R 5151, Jacket 3, “Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón”. Sobre la trayectoria política y diplomática de Fabela, *vid. SERRANO MIGALLÓN, Fernando, Isidro Fabela y la diplomacia mexicana*, México, FCE-SRE, 1981; KUEHL, W. F., *op. cit.*, p. 249.

<sup>844</sup> FABELA, I., *Cartas...*, *op. cit.*, pp. 5-6.

conflicto español, el gobierno mexicano reconoce que España, Estado miembro de la Sociedad de las Naciones, agredido por las potencias totalitarias, Alemania e Italia, tiene derecho a la protección moral, política y diplomática, y a la ayuda material de los demás Estados miembros, de acuerdo con las disposiciones expresas y terminantes del Pacto. VI. El gobierno mexicano no reconoce ni puede reconocer otro representante legal del Estado español que el gobierno republicano que preside don Manuel Azaña. VII. En el caso de Etiopía, México reconoce que ese Estado ha sido víctima de una agresión a su autonomía interna y a su independencia por parte de una potencia imperialista. En consecuencia, la delegación de México defenderá los derechos abisinios en cualesquier circunstancias en que sean o pretendan ser conculcados. VIII. En términos generales, México ha sido y debe seguir siendo un país de principios, cuya fuerza consiste en su derecho y en el respeto a los derechos ajenos. Consecuentemente, la representación de México en Ginebra deberá ser intransigente en el cumplimiento de los pactos suscritos, en el respeto a la moral y al Derecho Internacional y específicamente en el puntual cumplimiento del Pacto de la Sociedad de las Naciones.<sup>845</sup>

En febrero de 1937, poco después de tomar posesión de su cargo, Fabela recibió una carta personal de Cárdenas en la que se ampliaban o matizaban las instrucciones generales, especialmente aquellas relacionadas con la cuestión española. La principal preocupación de Cárdenas era argumentar ante la comunidad internacional que la ayuda que su gobierno concedía al bando republicano no entraba en contradicción con el principio de no intervención. Tal principio, sostenía Cárdenas, había sido alterado por las democracias occidentales en su afán de neutralizar el conflicto español y evitar enfrentarse a las potencias totalitarias que apoyaban a los militares sublevados contra la República. Su gobierno no podía aceptar la neutralidad equidistante puesta en práctica por el Comité de Londres, pues ello suponía ayudar indirectamente a los nacionalistas que enfrentaban a un gobierno constituido legítimamente:

Bajo los términos “no intervención” se escudan ahora determinadas naciones de Europa, para no ayudar al gobierno español legítimamente constituido. México no puede hacer suyo semejante criterio ya que la falta de colaboración con las autoridades constitucionales de un país amigo es, en la práctica, una ayuda indirecta —pero no por eso menos efectiva— para los rebeldes que están poniendo en peligro el régimen que

---

<sup>845</sup> *Ibid.*, pp. 4-5.

tales autoridades representan. Ello, por tanto, es en sí mismo uno de los modos más cautelosos de intervenir.<sup>846</sup>

Cárdenas consideraba que la previsión societaria para determinar a un Estado agresor en el caso de un enfrentamiento directo debía considerarse igualmente ante conflictos donde tuviera lugar una confrontación indirecta de fuerzas o en donde un poder legítimo enfrentara a una facción rebelde respaldada por elementos extranjeros, tal como ocurría en España. Siguiendo a Cárdenas, el apoyo de su gobierno a la República no podía equiparse con la intervención de italiana y alemana a favor de los nacionalistas:

Otro de los conceptos que ha cobrado particular connotación con motivo de la situación española es el de la neutralidad internacional. México, al adherirse en 1931 al Pacto Constitutivo de la Sociedad de Naciones, tuvo muy en cuenta el carácter generoso de su estatuto, del que puede decirse que una de las consecuencias jurídicas más importantes ha sido la de establecer una clara separación —en caso de posibles conflictos— entre los Estados agredidos, a los que se proporciona todo el apoyo moral y material que las circunstancias hacen indispensable, y los Estados agresores, para los cuales se fija, al contrario, un régimen de sanciones económicas, financieras, etc. La justificación de esta diferencia, plausible, en lo que concierne a los conflictos que puedan surgir entre dos Estados libres y soberanos, se pone aún más de manifiesto en lo relativo a la lucha entre el poder constitucional de un Estado y los rebeldes de una facción apoyada visiblemente —como es el caso de España— por elementos extraños a la vida y a las tradiciones políticas del país.<sup>847</sup>

Como se aprecia, Cárdenas compartía el principal argumento invocado sin éxito por el gobierno republicano ante la Asamblea y el Consejo: la contienda que se desarrollaba en suelo español no era propiamente una guerra civil, sino una agresión encubierta de las potencias totalitarias contra España. Las instrucciones de Cárdenas, que recogían y ampliaban algunos de los argumentos ya expuestos en Ginebra por

---

<sup>846</sup> Lázaro Cárdenas a Isidro Fabela, México, 17.II.1937, en *ibid.*, pp. 6-8 y en FABELA, I. y L. I. RODRÍGUEZ, *op. cit.*, pp. 23-25.

<sup>847</sup> *Ibid.*

Bassols, constituirían la base doctrinal de la posición mexicana hacia la cuestión española a la que Fabela dotaría de una fundamentación jurídica más sólida.

### *La nota mexicana a la Secretaría General*

A raíz de la resolución del Consejo de diciembre de 1936, el sub comité de no intervención planteó un complejo mecanismo de control de las costas y fronteras terrestres españolas que entró en vigor a principios de marzo de 1937. La oportunidad para que la representación mexicana expusiera la postura de su gobierno hacia el conflicto español en la Sociedad de Naciones no tardaría en presentarse una vez que el mismo sub comité, consciente de que la exclusión de los países americanos presentaba la posibilidad de violar el acuerdo, contemplara su ampliación, a fin de asegurarse la cooperación americana y reforzar con ello el embargo de armas. Las autoridades mexicanas percibieron perfectamente que tal medida afectaría aún más al gobierno republicano, cuyo aislamiento internacional comprendería a todo el continente americano, razón por la que su diplomacia trabajaría en hacer abortar esta propuesta desde la raíz.

La iniciativa del Comité de Londres coincidiría temporalmente con las nuevas denuncias efectuadas por la delegación española en Ginebra a mediados de marzo, y que fueron acompañadas de abundantes pruebas que documentaban la masiva intervención italiana en España, obtenidas a raíz de la victoria republicana sobre el *Corpo di Truppe Volontarie* en Guadalajara.<sup>848</sup> El gobierno mexicano aprovecharía la oportunidad para difundir los fundamentos de su posición hacia el conflicto español, en parte como respuesta a las críticas recibidas desde la prensa así como de los gobiernos de Estados Unidos y, especialmente, Gran Bretaña.<sup>849</sup>

A finales de marzo, la cancillería mexicana ordenó a Fabela entregar una nota al Secretario General de la Sociedad, en la que volvería a rechazarse la política de no intervención con base en los argumentos jurídicos que sustentaban la postura del

<sup>848</sup> SOCIETE DES NATIONS, “Télégramme du Gouvernement Espagnol”, Valencia, 13.III.1937, C.181.M.127.1937.VII, en ASDN/R 3660, “Espagne”

<sup>849</sup> Lázaro Cárdenas a Secretario de Relaciones Exteriores, Oaxaca, 22.III.1937, “Circular a las misiones de México en el extranjero”, AHGE-SRE, 27-22-149 (I); Secretaría de Relaciones Exteriores a todas las embajadas y legaciones con excepción de la embajada de España y de la legación en Italia, México, 25.III.1937, AHGE-SRE, 27-22-149 (I).

gobierno mexicano ante el conflicto. El Secretario de Relaciones Exteriores, Eduardo Hay, pedía a Fabela que expresara “la profunda extrañeza con que México ha visto [la] actitud asumida por ciertos países europeos frente al problema internacional planteado por [la] rebelión española”.<sup>850</sup> Hay transmitía el texto íntegro del comunicado mexicano y dejaba a Fabela la redacción de un párrafo introductorio.<sup>851</sup>

De entrada, la nota mexicana precisaba que la quiebra progresiva del mecanismo de seguridad colectiva, cuidadosamente edificado por la Sociedad de Naciones, había llevado a México a interesarse directamente por la cuestión española. Para el gobierno mexicano, la prolongación del conflicto español estaba supeditado a la desvirtuación del principio de no intervención y la internacionalización del conflicto a la intervención de fuerzas ajenas a España, por no referirse explícitamente a Italia y Alemania:

[...] mi país se permite hacer un llamado a los sentimientos de humanidad de los Estados reunidos en la Sociedad de Naciones ya que [la] forma y tiempo en que se ha intentado poner en práctica la política llamada de “no intervención” no han tenido otra consecuencia que la de restar a España una ayuda que, conforme al Derecho Internacional, el Gobierno legítimo de dicho país lógicamente podía esperar de aquellos que cultivan con él relaciones diplomáticas normales. La falta de cooperación con las autoridades constitucionales de España está prolongando cruelmente una lucha fraticida y, dada la participación de elementos extraños, está haciendo cada día más próxima la posibilidad de que el conflicto provoque graves complicaciones internacionales.<sup>852</sup>

La cancillería criticaba enseguida los intentos para colocar a México al margen del conflicto español, bajo el pretexto de que se trataba de una cuestión exclusivamente europea, y señalaba el peligro de que “se tratara de dar a problemas europeos una limitación que, de llevarse a la práctica, vendría a minar los restos de solidez en que descansa el edificio de la Sociedad de Naciones”.<sup>853</sup> La nota insistía en que prescindir del aparato societario en este conflicto suponía una grave vulneración de su Pacto. Hay

---

<sup>850</sup> Secretario de Relaciones Exteriores a Isidro Fabela, México, 29.III.1937, AHGE-SRE, III-770-1 (II).

<sup>851</sup> Aunque esta nota ha sido tradicionalmente atribuida a Fabela, la mayor parte de su texto, con excepción del párrafo introductorio, provino de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

<sup>852</sup> *Ibid.*

<sup>853</sup> *Ibid.*

retomaba los argumentos enunciados por Cárdenas en sus instrucciones a Fabela respecto a la interpretación mexicana de la neutralidad en casos de rebelión militar y denunciaba la desvirtuación de este principio en el marco de la cuestión de España. La nota concluía criticando la política equidistante sostenida por las democracias occidentales contraviniendo así el derecho internacional:

Méjico estima asimismo que la neutralidad internacional invocada con motivo del conflicto español debe interpretarse conforme a los nobles principios establecidos por la Liga en su Pacto Constitutivo y que procede a hacer extensiva a casos de rebelión militar, como el de España, la clara separación existente entre los Gobiernos agredidos, a los que debe proporcionárseles todo tipo de apoyo material y moral, y los grupos agresores, a los que resulta indebido facilitar elementos destinados a continuar y volver más sangrienta la lucha. Al formular estas consideraciones anima a Méjico no sólo el deseo de que ellas sirvan para mejorar si es posible [la] lamentable situación española sino el propósito de dejar definida claramente cuál es su posición internacional y hasta qué punto esta posición coincide con una recta aplicación de los postulados esenciales del derecho de gentes, pues es a todas luces inconveniente que un gobierno constituido, cualesquiera que sean sus características, si por sus orígenes representa legítimamente la voluntad nacional, quede a merced de una facción apoyada por elementos extraños a la vida y a las tradiciones políticas del país.<sup>854</sup>

La cancillería consideró igualmente oportuno que Fabela distribuyera entre la prensa copias de la nota a Avenol en inglés y francés, a fin de que la postura mexicana ante el conflicto español fuera bien conocida por la comunidad internacional.<sup>855</sup> La tarde del 30 de marzo, Fabela entregó esta nota a la Secretaría General y copias de la misma a la agencia de noticias Havas.<sup>856</sup> Fabela señaló al Secretario General que la iniciativa se debía a las acusaciones formuladas contra su país en la última reunión del sub

---

<sup>854</sup> *Ibid.*

<sup>855</sup> *Ibid.*

<sup>856</sup> Isidro Fabela a Joseph Avenol, Ginebra, 29.III.1937, ASDN/R 3660, “Situation in Spain: Correspondence with the Govt. of Mexico”; SOCIÉTÉ DES NATIONS, “Communication du Gouvernement Mexicain”, Ginebra, 31.III.1937, C.190.M.135.1937.VII; Fabela a correspondal de la Agencia Havas, 31.III.1937, en *El Nacional*, Ciudad de México, 1.IV.1937. En realidad, el texto fue entregado a la Secretaría General el 30 de marzo; y no fue hasta el día siguiente, después de su traducción al francés, que Avenol acusó oficialmente recibo del mismo y ordenó su distribución entre los miembros de la Sociedad.

comité de no intervención, por lo que se veía obligado a aclarar la posición de su gobierno respecto a la Guerra Civil española:

He explained the reference in that letter to the attitude of certain Governments in connection with the works of the Committee of Non-Intervention. One of the members of the Sub-Committee had implied that in taking an active interest in the Spanish struggle and giving active support to the Spanish Government, Mexico was interfering in questions which did not properly concern her (Mr. Fabela remarked that he did not know whether in making this observation the member had referred to Mexico by name, but there have been not doubt as to his meaning). The Mexican Government was greatly surprised at such an attitude, and now made plain in this letter the grounds on which it considered that Mexico was deeply concerned in the whole matter.<sup>857</sup>

El 31 de marzo, la Secretaría General distribuyó la nota mexicana entre los demás miembros de la Sociedad. La prensa internacional comenzaba a difundir sus contenidos pero sin que se registrara una amplia resonancia en Europa. *The Times*, favorable a la política de apaciguamiento hacia el Tercer Reich defendida por Chamberlain, se limitó a comentar la nota mexicana en forma breve y sarcástica.<sup>858</sup> Los principales diarios francófonos, inclusive aquellos que, como la *Tribune des Nations*, simpatizaban con la causa republicana, se limitaron en lo general a reproducir el comunicado mexicano.<sup>859</sup> *Journal de Genève*, uno de los diarios con mayor circulación en la ciudad sede de la Sociedad de Naciones, reseñó la nota mexicana en términos sumamente irónicos y despectivos.<sup>860</sup> La reacción desfavorable de la prensa ginebrina no extrañó a Fabela, quien informó a su gobierno que ésta había sido desde un primer momento partidaria de los rebeldes.<sup>861</sup> Con todo, el delegado permanente destacaba la publicación íntegra de la nota mexicana por la mayor parte de la prensa europea y la escasez de ataques por parte de la prensa más proclive al bando nacionalista.<sup>862</sup>

---

<sup>857</sup> Secretary General, “Record of Conversation”, 31.III.1937, ASDN/R 3660, “Situation in Spain: Correspondence with the Govt. of Mexico”.

<sup>858</sup> *The Times*, Londres, 1.IV.1937.

<sup>859</sup> *La Tribune des Nations*, París, 2.IV.1937.

<sup>860</sup> *Journal de Genève*, Ginebra, 2.IV.1937.

<sup>861</sup> Isidro Fabela a Secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 2.IV.1937, AHGE-SRE, III-770-2 (II).

<sup>862</sup> *Ibid.*

Por lo que hace a la propia España, el comunicado tuvo gran resonancia en la zona republicana. El gobierno de Valencia no dejó de saludar la iniciativa mexicana. Tanto su prensa comunista como socialista reprodujeron igualmente el texto entregado por Fabela al Secretario General de la Sociedad de Naciones, acompañándolo con comentarios que elogian la actitud del gobierno mexicano en contraposición con la política de no intervención mantenida por las democracias occidentales. Por su parte, el gobierno republicano agradeció a Cárdenas su respaldo diplomático en Ginebra.<sup>863</sup>

El comunicado mexicano impactó igualmente en América Latina, donde la guerra en España había dividido profundamente a la opinión pública. En este contexto, la posición mexicana fue bien vista por los medios más izquierdistas del continente. Tal fue el caso del diario argentino *El Trabajo*, órgano del Partido Socialista de Mar del Plata, que reprodujo en primera plana la nota mexicana y analizó favorablemente su contenido:

Sin duda no era inútil [que] estas cosas fueron dichas y sobre todo recordadas [a los] responsables [de la] inicia política llamada de no intervención. México persiste en la actitud adoptada desde [el] principio de la rebelión. Es la única posición lógica fundada [sobre] bases sólidas del Derecho Internacional.<sup>864</sup>

En México, informaría Luis Sánchez Pontón, correspondiente de la Sociedad de Naciones en el país,

La publicación de este documento por los diarios mexicanos ha causado naturalmente una fuerte sensación y ha sido acogida con mucho entusiasmo por todos los elementos políticos y sociales devotos al gobierno y con una cierta desconfianza por quienes son partidarios de los rebeldes.<sup>865</sup>

La reacción de la prensa estadounidense comprendió la distorsión por parte de los principales diarios del contenido de la nota, o un tono burlón al señalar que México daba a conocer su postura esperando que los demás países actuaran en igual forma.

<sup>863</sup> Julio Álvarez del Vayo a Ministro de Estado, 7.IV.1937, AHEEM, r. 138.

<sup>864</sup> *El Trabajo*, Mar del Plata, 1.IV.1937, AHGE-SRE, III-770-2 (II).

<sup>865</sup> Luis Sánchez Pontón al Secretario General, México, 1.IV.1937, ASDN/R 5151, Jacket 3, "Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón".

*The Washington Post* informaba además que la iniciativa mexicana había irritado a los gobiernos latinoamericanos, que preferían no tener que manifestarse a favor de uno u otro de los bandos españoles, citando a tal efecto las declaraciones de varios embajadores de la región acreditados en Washington.<sup>866</sup>

La reacción hostil de la prensa estadounidense atizaba las sospechas del Departamento de Estado en cuanto a la colaboración del gobierno mexicano para que el republicano español consiguiera burlar el embargo de armas impuesto desde enero por la potencia norteamericana.<sup>867</sup> Ello determinó a la cancillería mexicana a enviar una nota aclaratoria a la Secretaría de Estado de ese país. Ésta fue entregada el 1 de abril por Francisco Castillo Nájera al sub Secretario de Estado, Sumner Welles, director de la división latinoamericana y uno de los pocos integrantes de la administración de Roosevelt que abiertamente simpatizaba con la causa republicana. El gobierno mexicano reiteraba así su apoyo “moral y material al Gobierno legítimo de España” y criticaba el sentido dado por las potencias europeas a la no intervención, señalando, en contraste, que la lectura que hacía México del concepto de neutralidad no contradecía los fundamentos del derecho internacional. Asimismo, la nota entregada a Welles reiteraba por medio de los cauces diplomáticos formales el compromiso adquirido de manera informal por el presidente Cárdenas a principios de enero de ese mismo año. En virtud de dicho compromiso, se manifestaba de manera oficial que el gobierno mexicano impediría cualquier reexportación de armamento estadounidense hacia España, por lo que se comprometía únicamente a “suministrar sus propios elementos y evitar que empresas o agentes particulares ejecuten operaciones intermediarias para lograr la reexpedición de armas y demás pertrechos de procedencia extranjera”.<sup>868</sup>

Paradójicamente, la nota en cuestión expresaba la disposición mexicana a participar en cualquier mediación conjunta que, “respetando la soberanía de España”, pudieran promover las naciones americanas.<sup>869</sup> La diplomacia mexicana, que hasta ese momento había rechazado cualquier tipo de mediación internacional —como la propuesta por las naciones centroamericanas— al considerar que la misma supondría

<sup>866</sup> *The Washington Post*, Washington, 31.III.1937.

<sup>867</sup> “Expediente relativo a la venta de armas y municiones a España”, s.f., AHGE-SRE, III-146-1.

<sup>868</sup> Secretario de Relaciones Exteriores a Cordell Hull, México, 1.IV.1937, reproducida en *El Nacional*, Ciudad de México, 2.IV.1937.

<sup>869</sup> *Ibid.*

necesariamente la concesión del estatuto de beligerancia a los nacionalistas, pasaba ahora a intentar impulsar una iniciativa similar entre las naciones latinoamericanas. Con este fin, el 3 de abril de 1937, la cancillería mexicana giró instrucciones a sus representantes en América Latina para que sondaran la disposición de estos gobiernos a “hallar una fórmula de colaboración capaz de evitar que el conflicto español se prolongue indefinidamente”.<sup>870</sup> Esta iniciativa tuvo un éxito relativo, pues la mayoría de las repúblicas latinoamericanas se limitaron a acusar recibo de la misma. Únicamente Brasil, Guatemala, República Dominicana y Uruguay respondieron favorablemente, aunque condicionaron su eventual participación a la presentación complementaria por parte del gobierno mexicano de una propuesta de mediación que fuera aceptada por los bandos nacionalista y republicano.<sup>871</sup> Ante este resultado, que permite apreciar la escasa influencia de México entre sus vecinos continentales en relación a la cuestión española, el gobierno de Cárdenas no dio una forma concreta a esta propuesta.

Si bien la nota mexicana presentada a la Secretaría General a finales de abril permitió al gobierno cardenista cierta notoriedad internacional, presentándolo como el principal defensor de la causa republicana en la Sociedad de Naciones, la tibia acogida mediática a los principios que se defendían llevaría a Fabela a solicitar la autorización de la cancillería para ampliar y matizar públicamente algunos aspectos relacionados con la posición mexicana ante el conflicto. El representante mexicano ante la Sociedad de Naciones consideraba necesario reforzar la fundamentación de esta posición, la cual debía sustentarse en dos pilares jurídicos específicos: el artículo 10 del Pacto y el artículo 1 de la Convención de La Habana del 29 de marzo de 1928.<sup>872</sup>

El artículo 10 del Pacto de la Sociedad de Naciones había sido implícitamente invocado por la Secretaría de Relaciones Exteriores en la nota al Secretario General de la Sociedad al enfatizar que la política de México hacia la cuestión española estaba fundamentada en los principios societarios contenidos en el Pacto. Fabela proponía hacer explícita la concordancia entre la posición mexicana y el artículo 10 del Pacto, por el que los Estados miembros de la Sociedad asumían el compromiso de hacer respetar

<sup>870</sup> *El Nacional*, Ciudad de México, 4.IV.1937.

<sup>871</sup> *El Nacional*, Ciudad de México, 11 y 13.IV.1937 y *Excélsior*, Ciudad de México, 12.IV.1937.

<sup>872</sup> Isidro Fabela a Secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 12.IV.1937, AHGE-SRE, III-770-2 (II).

y mantener la integridad territorial y la independencia de cualquier otro miembro que tuviera que hacer frente a una agresión exterior:

[El] Artículo 10 [del] Pacto expresa clara y terminantemente que “[los] miembros [de la] Liga se comprometen [a] respetar y mantener contra toda agresión exterior [la] integridad territorial [y la] independencia política de todos [los] miembros de la Liga”; como es evidente, España [es] víctima [de una] agresión exterior, [la cual] quebranta su integridad territorial y viola su independencia, México, compenetrado [de] sus altos deberes [de] solidaridad internacional, fiel [a] sus compromisos contraídos [por] tal precepto se ha interesado vivamente [por la] suerte del Gobierno [que] representa legalmente [al] Estado español; adelantándose [al] acuerdo que en justicia y en derecho exige [el] Pacto ha prestado ayuda moral [y] material [a las] autoridades constitucionales [de] España como prueba [del] respeto [que] mantiene [hacia la] integridad territorial [e] independencia de sus coasociados.<sup>873</sup>

En su petición, Fabela ironizaba a propósito de la política de no intervención seguida “por los cultos gobiernos europeos”, resaltando la contradicción que entrañaba el hecho de que la Sociedad de Naciones reconociera al gobierno republicano como único representante legítimo de España y, sin embargo, aceptara que recayera sobre el mismo un embargo que le impedía adquirir armamento para hacer frente a una sublevación militar apoyada por potencias extranjeras. Esta actitud, como lo subrayaba Fabela, entraba en clara contradicción con el artículo 10 del Pacto y sostenía que la política de no intervención sólo estaría justificada en el caso de que la Sociedad hubiera llegado a un acuerdo para declarar la neutralidad internacional hacia el conflicto español. En este sentido, la declaración de neutralidad sólo podría ser realizada conforme a las normas del derecho internacional por aquellos países que al no ser miembros del Pacto no estaban obligados por los artículos 10 y 11 del Pacto:

Hay más, la supuesta no intervención que dice aplicarse en el caso de España quizá estaría bien ejercitada si pudiera decretarse previamente [la] neutralidad internacional y como consecuencia de esa neutralidad, pero es el caso [que los] miembros [de la] Liga no deben ser neutrales ante [la] agresión [a] España no sólo porque todos tienen que respetar [el] mantener [la] integridad e independencia de más miembros, sino porque en

---

<sup>873</sup> *Ibid.*

[este] caso tratase [de una] guerra [que] interesa [a la] Sociedad entera (artículo 11). En consecuencia [las] reglas [de] neutralidad y [lo] derivado como no intervención podría quizás invocarse [con] fundamento [en el] Derecho Internacional por [los] pocos Estados que no pertenecen [a la] Liga para no ayudar [al] Gobierno español; pero no por miembros de ella, pues España tiene todas [las] garantías jurídicas [para] recibir [el] apoyo [de los] miembros [ya que] su Gobierno [es el] único legal reconocido por [la] Sociedad como representante [del] Estado español.<sup>874</sup>

El otro argumento expuesto por Fabela a la cancillería a fin de reforzar la base jurídica de la posición mexicana se centraba en la *Convención sobre derechos y deberes de los Estados en casos de luchas civiles*, suscrita por México el 29 de marzo de 1928 a raíz de la VI Conferencia Interamericana, celebrada en La Habana en febrero de 1928. El artículo 1 de dicha convención establecía una serie de normas que los Estados contratantes se obligaban a respetar en sus relaciones con aquellos Estados que también hubieran firmado la Convención y en los que se estuviera desarrollando una lucha intestina. Fabela se refería concretamente a la excepción señalada en la fracción tercera de dicho artículo, que prohibía el tráfico de armas y material de guerra “salvo cuando fueran destinadas [al] Gobierno mientras no esté reconocida [la] beligerancia de los rebeldes, caso en el cual aplicáranse las reglas de neutralidad”.<sup>875</sup> Dado que en el caso español, ni el gobierno mexicano ni el de ningún otro país había reconocido la beligerancia de los nacionalistas, Fabela sostenía que “no es [el] caso aplicar reglas de neutralidad consistentes esencialmente en no prestar ayuda directa ni indirecta [a las] partes contendientes, sino al contrario sostener [que se debía] prestar ayuda por todos [los] medios [al] Gobierno legítimamente constituido constitucional que no es otro que el del señor Azaña”.<sup>876</sup>

Aunque Fabela no ocultaba a sus superiores la debilidad que representaba para este argumento el que España no fuera signatario de esta Convención, el internacionalista mexicano consideraba que este precedente podía ser exitosamente invocado por el gobierno mexicano para hacer resaltar la congruencia de su política hacia la cuestión española:

---

<sup>874</sup> *Ibid.*

<sup>875</sup> *Ibid.*

<sup>876</sup> *Ibid.*

Es cierto que España no suscribió Convención, y no podría reclamar sus beneficios, pero en cuanto [a] México, una vez ese Tratado [estuvo] vigente establece [con] claridad [la] política exterior [hacia las] guerras civiles, no podría sin ser incongruente consigo mismo, variar [el] criterio y aplicar [al] Gobierno legítimo de España otra norma jurídica que la que comprometió a seguir [la] Unión [de] Naciones Americanas; con tanta mayor razón que para conseguir propósito universal [de] establecer jurisprudencia precisa [para que] cada Estado uniforme su conducta exterior.<sup>877</sup>

Lo cierto es que este argumento entraba en contradicción con la política mantenida por el gobierno cardenista hasta ese momento, puesto que implicaba reconocer que lo que sucedía en España era una auténtica guerra civil y no el producto exclusivo de una intervención extranjera, como la diplomacia mexicana venía sosteniendo en los foros internacionales, en sintonía con la posición del gobierno republicano. Sin embargo, la cancillería estuvo de acuerdo y autorizó a Fabela a preparar tales declaraciones.<sup>878</sup>

El 19 de mayo de 1937, Fabela remitió a la agencia de noticias Havas el texto de la declaración aclaratoria, que previamente había sido aprobada por la Secretaría de Relaciones Exteriores, y es probable que consiguiera una mayor resonancia que la nota entregada a la Secretaría General unas semanas antes. La prensa izquierdista mostró una abierta simpatía hacia la postura mexicana. *La Tribune des Nations*, un diario liberal parisino favorable, en términos generales, a la causa republicana, hizo una lectura más crítica de estas declaraciones. Si bien estimaba que “el gobierno mexicano defiende la causa del Gobierno republicano con más obstinación e intransigencia como no lo han hecho los portavoces autorizados del Gobierno de Valencia”, por otro lado reconocía que el desempeño de la diplomacia mexicana era una “tarea ingrata, pero cuan noble, la de recordar el espíritu y la letra del Pacto a aquellos que deben plegarse a las necesidades cotidianas de una política de contemporización y prudencia”.<sup>879</sup>

La reiteración mexicana de que la Sociedad de Naciones reconocía al gobierno de la República como único representante legítimo de España coincidía con las

---

<sup>877</sup> *Ibid.*

<sup>878</sup> Secretario de Relaciones Exteriores a Isidro Fabela, México, 13.V.1937, AHGE-SRE, III-770-2 (II).

<sup>879</sup> *La Tribune des Nations*, París, 22.IV.1937, reproducido en FABELA, I. y L. I. RODRÍGUEZ, *op. cit.*, pp. 29-30.

primeras gestiones oficiales del gobierno de Burgos para conseguir el propio reconocimiento de la organización ginebrina. En mayo, el gobierno franquista emprendió una primera ofensiva diplomática en Ginebra y, con dicho motivo, envío a Juan Teixidor y Sánchez<sup>880</sup> con la misión de protestar contra la presencia de una delegación del gobierno de la República y solicitar que la delegación permanente española ante la Sociedad de Naciones fuera ocupada por los representantes del gobierno de Burgos.<sup>881</sup> El 25 de mayo de 1937, Teixidor y Sánchez presentó estas demandas a la Secretaría General. El gobierno franquista, que se presentaba como “légitime représentant de la Nation Espagnole”, fundamentaba su petición de reconocimiento en que todos los principios de la Constitución de 1931, “charte de laquelle le Gouvernement rouge de Valencia prétend dériver son caractère légal”, eran día a día vulnerados en la zona republicana. La comunicación enumeraba un largo número de sucesos que presuntamente habían tenido lugar en el territorio republicano, a cuyas autoridades se acusaba de haber consentido en más de 300.000 asesinatos. Con ello se pretendía demostrar la desaparición de la figura del Estado en la zona controlada por el gobierno de Valencia, contraponiendo a esta situación anárquica el supuesto orden y legalidad que reinaban en la retaguardia nacionalista. Teixidor solicitaba al Secretario General que distribuyera esta nota entre todos los Estados miembros de la Sociedad de Naciones.<sup>882</sup>

Joseph Avenol no dudó en consultar a la Sección Política de la Secretaría General y, de acuerdo con ésta, decidió archivar la petición del gobierno de Burgos, limitándose a acusar recibo de la misma, al tiempo que remitía a su representante oficial los acuerdos de la Comisión de verificación de poderes de la Asamblea. De

<sup>880</sup> El agente franquista ante la Sociedad de Naciones había sido cónsul general en Ginebra antes de ponerse, el 4 de agosto de 1936, a las órdenes de la Junta de Defensa de Burgos como gran parte del cuerpo diplomático español. Bernabé Toca a Secretario de Relaciones Exteriores (del gobierno nacional), Berna, 27.X.1936, AMAE, R 603, exp. 1. La documentación contenida en este expediente da cuenta igualmente de la mutua infiltración de las representaciones de los nacionalistas y republicanos en Suiza, así como de la actitud favorable de los españoles adscritos al Secretariado permanente de la Sociedad de Naciones hacia el gobierno de Burgos. Véase también AMAE, R 603, exp. 2.

<sup>881</sup> Sobre la actividad de los agentes del gobierno de Burgos en los principales cantones suizos, la estancia de Alfonso XIII en Lausanne y las actividades de espionaje dentro y en torno a las legaciones republicanas por parte de Italia y los simpatizantes del bando nacionalista, *vid.* AMAE, R 603, exp. 1-2.

<sup>882</sup> Juan Teixidor y Sánchez a Joseph Avenol, Ginebra, 25.V.1937, ASDN, R 3660, “Situation in Spain: Letter of 25<sup>th</sup> May 1937 from the Government of General Franco”; la nota del gobierno franquista en este mismo expediente: Gobierno Nacional de España a Secretario General de la Sociedad de Naciones, Salamanca, 22.V.1937.

acuerdo con Francis Paul Walters, director a la Sección Política, Avenol dispuso asimismo que, dado que desde un punto de vista formal Teixidor y Sánchez tenía el carácter de un simple particular, no correspondía a la Secretaría General de la Sociedad distribuir copias de su comunicación entre los países miembros.<sup>883</sup>

### *La defensa de España durante la XVIII Asamblea*

Mientras Fabela exponía ampliamente a Cárdenas las razones por las que había considerado prudente fortalecer la postura mexicana en Ginebra hacia el conflicto español,<sup>884</sup> el nuevo gobierno republicano encabezado por Juan Negrín iniciaba las gestiones para replantear su caso ante la Sociedad, con el propósito de anular el acuerdo de no intervención que asfixiaba militarmente a los republicanos.<sup>885</sup>

Así, las discusiones en torno al caso español volverían a trasladarse al escenario ginebrino a raíz de las demandas realizadas por el gobierno republicano para que se pusiera fin a la intervención de Italia y Alemania en el conflicto. El asunto dio lugar a una nueva discusión en el Consejo, que el 29 de mayo aprobó por unanimidad una resolución en la que se tomaba nota de los esfuerzos realizados por el Comité de No Intervención para asegurar una estricta no intervención y la retirada de los combatientes extranjeros que apoyaban a los dos bandos enfrentados en España. Álvarez del Vayo debió compartir una vez más al parecer de los demás miembros del Consejo, limitándose a hacer constar su protesta por el trato equidistante que en las discusiones y resoluciones del Consejo se daba al conflicto español.<sup>886</sup>

Entre tanto, la situación internacional se tensaría aún más. El bombardeo del puerto de Almería por la flota alemana, en represalia por el ataque de la aviación republicana a un barco de guerra alemán anclado en Mallorca, estuvo a punto de

<sup>883</sup> Francis Paul Walters al Secretario General, Ginebra, 26.V.1937 y Secretaría General a Juan Teixidor y Sánchez, Ginebra, 26.V.1937, ASDN, R 3660, Exp. confidencial: “Situation in Spain: Letter of 22th May 1937 from the Government of General Franco”.

<sup>884</sup> Isidro Fabela a Lázaro Cárdenas, Ginebra, 17.V.1937, AHGE-SRE, III-770-2 (III); también en FABELA, I. *Cartas...*, *op. cit.*, pp. 11-22.

<sup>885</sup> Sobre el gobierno de Negrín, *vid.* JACKSON, Gabriel, *Juan Negrín: médico, socialista y jefe del Gobierno de la II República Española*, Barcelona, Crítica, 2008.

<sup>886</sup> SOCIETE DES NATIONS, *Journal Officiel*, “Procès-verbal de la quatre-vingt-dix-septième session du Conseil”, Ginebra, 1937, pp. 333-334.

provocar una declaración de guerra a Alemania.<sup>887</sup> El incidente sería aprovechado por Alemania e Italia para retirarse temporalmente del Comité de No Intervención y dar un nuevo golpe al deficiente control internacional sobre los puertos y fronteras españoles. Poco después, el bloqueo de la ruta mediterránea entre la Unión Soviética y España por submarinos piratas italianos amenazó con dar lugar a una conflagración generalizada.<sup>888</sup> Con el decidido apoyo británico, la Conferencia Internacional celebrada en Nyon en septiembre de 1937 puso fin a los ataques de los submarinos italianos en el Mediterráneo, pero no puso un alto a la masiva intervención de Italia y Alemania en favor del bando nacionalista.<sup>889</sup>

Fabela no dejó de informar a Cárdenas del curso de los acontecimientos en Europa, así como de volver su atención a los pasos que habían conducido a la firma del acuerdo de no intervención.<sup>890</sup> No obstante, no sería hasta finales de julio cuando Fabela pediría a Cárdenas nuevas instrucciones ante el giro peligroso que empezaba a dar la situación europea. Como contexto, Fabela resaltaba el fracaso del Comité de No Intervención para poner fin a la intervención de Alemania e Italia, así como el ambiguo papel de Gran Bretaña para hacer respetar dicho acuerdo entre las potencias europeas.<sup>891</sup> Fabela pedía instrucciones para normar su actuación en la XVIII sesión de la Asamblea ordinaria de la Sociedad de Naciones. Según estimaba Fabela, la evolución de la situación española sólo dejaba al gobierno mexicano dos alternativas: la primera, ratificar por medio de una nueva declaración pública la política mexicana hacia el conflicto y volver a protestar por la intervención en España de Italia y Alemania; o, la segunda, buscar que la Asamblea reconociera que España era víctima de una agresión exterior y, por consiguiente, plantear la aplicación de las sanciones societarias a las potencias nazi-fascistas.<sup>892</sup>

El delegado permanente de México ante la Sociedad de Naciones recomendaba a Cárdenas seguir el primero de estos dos caminos, “es decir, el de hacer simplemente

<sup>887</sup> ALPERT, M., *Aguas peligrosas...*, *op. cit.*, p. 180.

<sup>888</sup> BEEVOR, Antony, *La Guerra Civil Española*, Barcelona, Crítica, 2005, p. 431.

<sup>889</sup> SOCIETE DES NATIONS, *Journal Officiel*, “Instruments de la Conférence de Nyon: Arrangement de Nyon et accord additionel a cet arrangement”, C.409.M.273.1937.VII, Ginebra, 1937.

<sup>890</sup> Isidro Fabela a Lázaro Cárdenas, Ginebra, 18.VII.1937, en FABELA, I. *Cartas...*, *op. cit.*, pp. 23-27; también en FABELA, I. y L. I. RODRÍGUEZ, *op. cit.*, pp. 34-36.

<sup>891</sup> Isidro Fabela a Lázaro Cárdenas, Ginebra, 27.VII.1937, en FABELA, I. *Cartas...*, *op. cit.*, pp. 29-35.

<sup>892</sup> *Ibid.*, pp. 33-34.

declaraciones y ratificando nuestra conducta inicial en el caso español”, para conjurar el riesgo de una muy probable derrota en el caso de que México presentara a la Asamblea una denuncia formal contra Alemania, Italia e inclusive Portugal.<sup>893</sup> Ciertamente, no se podía ser más “papistas que el Papa”, solicitando para España lo que ella no había pedido para sí misma, “porque no le convenga tal vez, en virtud de compromisos secretos que nosotros ignoramos”.<sup>894</sup> Fabela llegaba a la conclusión de que era el gobierno español el que debía intentar esa vía y tratar de conseguir el respaldo de la mayoría de los pequeños Estados, “que podrían quizás hacer su primer acto de presencia contra las hasta ahora dominantes grandes potencias”.<sup>895</sup> Lo más prudente sería que el gobierno mexicano se limitara a realizar una declaración en la que se reafirmaran los fundamentos de la posición mexicana, apegados a la letra y espíritu del Pacto, y se rechazaran en contrapartida la colaboración con el Comité de No Intervención y la beligerancia de los nacionalistas:

En esa virtud estimo que para dar relieve final a la actitud de México en el conflicto español, bastaría con que el Gobierno que usted preside, por conducto de su legación en Ginebra, hiciera declaraciones oportunamente, no sólo reafirmando su criterio legalista, su fidelidad al Pacto y a la justificación de su ayuda al Gobierno del señor Azaña, sino su oposición a entrar en arreglos con cualquier organismo ajeno a la Sociedad de las Naciones y, muy particularmente, al reconocimiento de la beligerancia de los rebeldes españoles.<sup>896</sup>

El 21 de agosto de 1937, el gobierno español solicitó al Consejo que la cuestión española fuera retomada por la XVIII Asamblea, la cual iniciaría sus trabajos el 13 de septiembre. En su exposición al Consejo, Álvarez del Vayo invocaba nuevamente el artículo 11 del Pacto para denunciar los ataques a mercantes republicanos por parte de

---

<sup>893</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>894</sup> *Ibid.*

<sup>895</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>896</sup> *Ibid.*

submarinos piratas italianos, a fin de refrendar la posición de su gobierno respecto a la inequívoca agresión exterior de que era víctima.<sup>897</sup>

La solicitud republicana encontró un obstáculo en una nueva iniciativa uruguaya que pretendía el reconocimiento de la beligerancia de los nacionalistas por parte de los países latinoamericanos.<sup>898</sup> El gobierno de Montevideo utilizó como pretexto una propuesta colectiva de mediación humanitaria, pero en realidad respondía al notable deterioro de las relaciones de este país con el gobierno republicano que ya había pasado por la ruptura en mayo de ese mismo año. El gobierno mexicano, que se hacía cargo de los intereses republicanos en Uruguay, rechazaría esta medida colectiva el 10 de septiembre, ajustando su posición al cauce original ante este tipo propuestas.<sup>899</sup>

El 30 de agosto, la Secretaría de Relaciones Exteriores comunicó a Fabela la política a seguir en lo referente a España y que aceptaba las recomendaciones que había hecho a Cárdenas en su carta del 27 de julio. Sin embargo, Hay pedía que no se tomara la iniciativa y se permaneciera a la expectativa de las acciones del gobierno de Valencia, “consultándonos urgentemente toda [la] ayuda [que] pueda impartírsele ante [la] Liga”. Aunque el caso pueda hacer recordar el de Etiopía, la política seguida por México en ambos casos es diametralmente opuesta, por lo que sería un error entender lo mismo por prudencia que por abstención, pese a que ambos conflictos hayan sido comúnmente colocados en una misma línea retórica. La comunicación de la Secretaría de Relaciones Exteriores instruía finalmente a Fabela en el caso de que el gobierno republicano buscara su reelección en el Consejo, ante lo cual debía “otorgarle voto y apoyo”.<sup>900</sup>

En su mensaje anual al Congreso —el 1 de septiembre—, el presidente Cárdenas reafirmó públicamente la política de su gobierno hacia España al referirse a la nota entregada a finales de marzo a la Secretaría General de la Sociedad, “en la cual México definió su criterio respecto a la conveniencia de interpretar la neutralidad

---

<sup>897</sup> Julio Álvarez del Vayo al Secretario General, Valencia, 21.VIII.1937 en LEAGUE OF NATIONS, *Official Journal*, “Minutes of the Council: Ninety-eight & Ninety-ninth sessions: Annex 1674”, Ginebra, 1937, pp. 1161-1163. Véase también MORADIELLOS, E., *El reñidero...*, *op. cit.*, pp. 172-173.

<sup>898</sup> Circular de la Secretaría de Relaciones Exteriores de Uruguay a las repúblicas americanas, Montevideo, 29.VIII.1937, AHGE-SRE, III-488-1.

<sup>899</sup> Eduardo Hay a Secretaría de Relaciones Exteriores de Uruguay, México, 10.IX.1937, AHGE-SRE, III-488-1.

<sup>900</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores a Isidro Fabela, México, 30.VIII.1937, AHGE-SRE, III-488-2.

internacional en casos como el de España, conforme a los principios del Pacto Constitutivo de la Liga, estableciendo una distinción entre los gobiernos legítimos agredidos, a los que debe proporcionárseles el apoyo a que tienen derecho, y los grupos agresores". Cárdenas reiteraba el compromiso del gobierno con dichos principios y anunciaba que, de acuerdo con los mismos, éste continuaría prestando su apoyo "moral y material" a la República española.<sup>901</sup>

Previa la apertura de la XVIII Asamblea de la Sociedad de Naciones, Cárdenas personalmente, y la cancillería por instrucciones de éste, matizaron las instrucciones dadas a Fabela, una vez que se tuvo conocimiento de que el gobierno español consideraba presentar su caso ante la Asamblea, por lo que se pedía al representante mexicano prepararse para intervenir en apoyo de la solicitud española.<sup>902</sup> La inquietud del gobierno mexicano iba en realidad más allá de su deseo de auxiliar a las autoridades republicanas. Al oponerse a las manifestaciones de fuerza de las potencias internacionales, la política exterior mexicana pretendía enviar un mensaje a su vecino del norte; en palabras José Antonio Matesanz: "te lo digo Italia y Alemania, Francia e Inglaterra, para que me entiendas tú, Estados Unidos".<sup>903</sup> Esta política preventiva podía encontrar su lógica en el inextinto conflicto religioso mexicano y más tarde su pertinencia ante la rebelión del general Saturnino Cedillo en mayo de 1938, pero muy especialmente desde mediados de 1937 en que el gobierno retomó la ofensiva de cara a nacionalizar la actividad de las empresas petroleras extranjeras en el país. Ello auguraba un nuevo período de tensiones con los Estados Unidos y Gran Bretaña. De hecho, la creciente inquietud estadounidense había llevado al Departamento de Estado a inquirir —a finales de julio— ante las autoridades mexicanas si estaban dispuestas a romper el acuerdo Calles-Morrow, demanda que mereció una respuesta evasiva.<sup>904</sup>

---

<sup>901</sup> *Excélsior*, Ciudad de México, 2.IX.1937. Cárdenas se refiere en su discurso literalmente a la "nota de México del 31 de marzo", fecha en que la comunicación mexicana fechada el 29 de marzo, y entregada a Avenol un día más tarde, fue hecha pública y enviada a todos los miembros de la Sociedad por la Secretaría General. Isidro Fabela a Joseph Avenol, Ginebra, 29.III.1937, ASDN/R 3660, "Situation in Spain: Correspondence with the Govt. of Mexico"; SOCIÉTÉ DES NATIONS, "Communication du Gouvernement Mexicain", Ginebra, 31.III.1937, C.190.M.135.1937.VII.

<sup>902</sup> Lázaro Cárdenas a Isidro Fabela, México, 11.IX.1937, en VÁZQUEZ GÓMEZ, Elena (comp.), *Epistolario de Lázaro Cárdenas*, México, Siglo XXI, 1974, pp. 305-306; Secretaría de Relaciones Exteriores a Isidro Fabela, México, 11.IX.1937, AHGE-SRE, III-488-2.

<sup>903</sup> MATESANZ, J. A., *Las raíces...*, *op. cit.*, p. 192.

<sup>904</sup> MEYER, L., *La marca...*, *op. cit.*, pp. 154-156.

Esta situación potencialmente conflictiva hacía que Cárdenas concediera un enorme valor al derecho que tenía México para hacer uso de la tribuna ginebrina,

En vista de que no se trata solamente, en el presente caso, del problema concreto español, sino de la necesidad que México tiene de dejar sentado en forma pública un precedente contrario a toda intromisión indebida de los países fuertes en la existencia de las naciones débiles, he creído prudente dejar a su consideración la conveniencia de que la delegación que preside tome la iniciativa en la Asamblea si España se abstiene de hacerlo.<sup>905</sup>

En este sentido, la defensa de la República española constituía realmente la base de la estrategia mexicana para encauzar sus propias desavenencias con las grandes potencias anglosajonas, mucho más cuando se preveía la configuración de un contexto de conflicto como consecuencia de la política nacionalista retomada por el país.

La delegación española planteó desde un principio su caso ante el Consejo y la Asamblea, en lo que sería el último y más desesperado intento para poner fin a la política de no intervención. El primer ministro republicano tomó parte en los debates del XCVIII Consejo de Sociedad, los cuales presidió hasta que fue discutida la apelación de su gobierno. El 16 de septiembre de 1937, Negrín denunció la intervención italiana en la contienda y centró su discurso en la idea que constituía el *leitmotiv* de la estrategia republicana en Ginebra: reclamar que el conflicto español no fuera considerado una guerra civil —en la que la Sociedad no podía intervenir— sino el resultado de una guerra de agresión de Italia, Alemania y Portugal contra España. La presencia en suelo español de un numeroso ejército italiano, así como los continuos ataques por mar y tierra contra ciudades y buques españoles por parte de las fuerzas de Italia y Alemania, eran parte de la argumentación republicana para invocar el artículo 11 del Pacto. El representante republicano criticaba la tibieza de las potencias societarias ante el aumento de los ataques piratas italianos en el Mediterráneo. Negrín recordaba cómo en varias ocasiones el gobierno republicano había probado la participación de Italia y Alemania en el conflicto, pero que las democracias occidentales parecían preferir

---

<sup>905</sup> Lázaro Cárdenas a Isidro Fabela, México, 11.IX.1937, en VÁZQUEZ GÓMEZ, E., *op. cit.*, p. 306.

sacrificar a España a fin de no verse ante el riesgo de una conflagración general en Europa. El primer ministro español finalizó su discurso subrayando que la guerra que se desarrollaba en España afectaba a toda la comunidad internacional y que, por tanto, competía a la Sociedad de Naciones intervenir para hacer respetar la legalidad internacional.<sup>906</sup>

Ese mismo día, Negrín entregó a Avenol la documentación probatoria de la implicación germano-italiana para que el Secretario General la hiciera distribuir entre los miembros de la Sociedad de Naciones.<sup>907</sup> Con ello, el gobierno republicano pretendía provocar un cambio en la actitud de Francia e Inglaterra que pudiera salvar de la derrota a la República española.

El discurso de Negrín fue contestado por Delbos que, en su calidad de presidente de la Conferencia de Nyon, rechazó las acusaciones de pasividad formuladas por la diplomacia republicana, señalando que Francia y Gran Bretaña habían adoptado las medidas adecuadas para garantizar la seguridad de la navegación en el Mediterráneo.<sup>908</sup>

Por el contrario, las palabras de Negrín encontraron cierto eco en el delegado neozelandés, William Joseph Jordan, quien sin tomar una posición clara respecto al conflicto español, criticó igualmente la pasividad societaria ante las peticiones de ayuda para Etiopía, China y España, sometidos todos ellos a distintas formas de agresión exterior. Sin embargo, el representante neozelandés iba demasiado lejos al proponer que se colocara a España bajo una suerte de mandato internacional en tanto que, puestos previamente de acuerdo los bandos antagónicos, tuvieran lugar unas elecciones en las que el pueblo español eligiera libremente su forma de gobierno sin ninguna intervención extranjera.<sup>909</sup>

El delegado por la Unión Soviética, Litvinoff, también respaldó las denuncias republicanas, recordando al Consejo que el Pacto establecía que la Sociedad

<sup>906</sup> SOCIETE DES NATIONS, *Journal Officiel*. “Procès-verbal de la quatre-vingt-dix-huitième session du Conseil”, Ginebra, 1937, p. 916.

<sup>907</sup> Carta del gobierno español (J. Negrín) al Secretario General, Ginebra, 16.IX.1937, en LEAGUE OF NATIONS, *Official Journal*, “Minutes of the Council: Ninety-eight & Ninety-ninth sessions: Annex 1674”, Ginebra, 1937, pp. 1163-1166.

<sup>908</sup> SOCIETE DES NATIONS, *Journal Officiel*. “Procès-verbal de la quatre-vingt-dix-huitième session du Conseil”, Ginebra, 1937, pp. 917-918.

<sup>909</sup> *Ibid.*, p. 918.

defendería a cualquiera de sus miembros “contre toutes sortes d’agression”, algo que no se había hecho en el caso de España, miembro de pleno derecho y del Consejo de la organización.<sup>910</sup> No obstante, el Consejo decidió no adoptar ninguna medida hasta que la cuestión española fuera debatida en el marco de la Asamblea.

Los debates en torno al conflicto español revistieron especial importancia durante la XVIII Asamblea General, la cual dio inicio a sus trabajos el 14 de septiembre de 1937.<sup>911</sup> Tres días más tarde, Fabela informaba a la cancillería que el gobierno español ya había expuesto su caso y que, de acuerdo a lo convenido, preparaba un discurso para reiterar la política del gobierno mexicano hacia el conflicto peninsular. A este respecto, Fabela adelantaba que denunciaría —sin llegar a mencionarlas— a Alemania e Italia como causantes de la guerra española y protestaría contra la celebración a espaldas de Ginebra de la Conferencia de Nyon y los ataques piratas en el Mediterráneo.<sup>912</sup>

El delegado de México pronunció su primer discurso el 20 de septiembre. Fabela sistematizó exhaustivamente la posición mexicana hacia el caso español en armonía con los principios rectores de la política exterior mexicana.<sup>913</sup> En su primera parte, el discurso presentaba sombriamente la situación en Europa y Extremo Oriente, donde dos miembros de la Sociedad —España y China— permanecían envueltos en guerras provocadas por la intervención de potencias extranjeras sin que la Sociedad de Naciones hubiera acudido en su ayuda. Fabela incidía a continuación en la violación de

---

<sup>910</sup> *Ibid.*, p. 919.

<sup>911</sup> Los representantes diplomáticos de ambos bandos coincidirían en esta reunión de la Asamblea. El Duque de Alba, que representaba a Franco, había presentado desde los primeros días de septiembre una nueva protesta en contra de los derechos de representación de los republicanos ante la Sociedad de Naciones, subrayando de nueva cuenta los excesos y vejaciones que tenían lugar en la retaguardia enemiga. El tratamiento interno de esta nueva protesta, que prácticamente era una solicitud de admisión a la XVIII Asamblea, mereció un tratamiento interno reservado pero un poco descuidado a diferencia del que se dio a la nota presentada en mayo por Teixidor y Sánchez. Joseph Avenol permitió que la protesta del gobierno nacional fuera presentada a la Comisión de Verificación de Poderes de la Asamblea, la cual no podía sino rechazarla al estimar que no competía a ellos decidir sobre una cuestión que no podía determinarse con base en elementos jurídicos sino políticos. Avenol, Francis Paul Walters y el argentino Luis Podestá Costa, director de la Sección Jurídica, concluyeron que la nota de los nacionalistas no merecía más que un acuse de recibo. El Duque de Alba al Secretario General de la Sociedad de Naciones, Ginebra, 12.IX.1937, ASDN, R 3660, Confidencial: “*Situation en Espagne: Note verbale, datée de Salamanque, le 8 septembre 1937, émanant du ‘Gouvernement National d’Espagne’ et transmise par son représentant à Genève, le 12 septembre 1937, concernant la Délégation du Gouvernement de Valence à l’Assemblée*”; “*Note by Mr. Walters*”, Ginebra, 14.IX.1937 y Podestá Costa a Walters, Ginebra, 16.IX.1937 en el mismo expediente confidencial.

<sup>912</sup> Isidro Fabela a Secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 17.IX.1937, AHGE-SRE, III-488-2.

<sup>913</sup> Discurso de Isidro Fabela en la sesión plenaria de la XVIII Asamblea de la Sociedad de Naciones, Ginebra, 20.IX.1937, AHGE-SRE, III-488-1.

los principios del Pacto y en el progresivo derrumbe de los pilares que sostenían el sistema de seguridad colectiva internacional. Todo ello constituía “un presagio de la derrota de nuestra civilización”.<sup>914</sup>

Tras referirse brevemente a China y solicitar la intervención de la Sociedad de Naciones para terminar con la invasión japonesa, mucho más violenta en este segundo estadio, Fabela se ocupaba del caso de España, atacando directamente “la política de sustraer a la jurisdicción de la Liga los problemas fundamentales de la paz, tratando de ocultar la realidad por medio de ficciones”. La causa de este estado de cosas —afirmaba el delegado mexicano— no era otra que la política de apaciguamiento seguida por las democracias europeas frente a la creciente agresividad de las potencias totalitarias. Sin citarlas directamente, Fabela criticaba la débil actitud Francia y Gran Bretaña, señalando con un exceso de frialdad que, paradójicamente, “los países que iniciaron esta política sacrificaron durante la Gran Guerra millones de vidas humanas”.

En armonía con la nota del 29 de marzo y con la reciente intervención de Negrín ante el Consejo, Fabela sostenía que el conflicto español constituía más un caso de agresión exterior contra el gobierno legítimo de España que una guerra civil. Sobre esta base, el delegado mexicano reclamaba la intervención de la Sociedad de Naciones en auxilio a las autoridades republicanas, así como la imposición de sanciones a Italia, Alemania y Portugal. El gobierno mexicano compartía la preocupación de las democracias europeas por evitar una nueva conflagración mundial, pero creía que el único camino para evitarla era el respeto de los principios del Pacto de la Liga de las Naciones. A este respecto, advertía Fabela, el caso de España resultaba paradigmático, ya que había sido la inacción de las democracias occidentales la que había alimentado desde un primer momento la intervención de las potencias totalitarias en este país, dando así lugar a un conflicto que no podría ser sino la antesala a una confrontación de mayores proporciones:

[...] en primer lugar, creemos que si, al iniciarse la intervención extranjera en España, en vez de ignorarse las realidades, se aceptan aplicándoles el Pacto rigurosamente, esa intervención habría cesado, y la Sociedad de las Naciones, defendiendo los principios del Derecho de Gentes, habría alcanzado un resonante triunfo. En segundo lugar, en vez de

---

<sup>914</sup> *Ibid.*

decir que se ha evitado la guerra, ¿no sería más justo decir que se prolongó en España y se aplazó en Europa?<sup>915</sup>

Dicho esto, Fabela justificaba en contraposición la política mantenida por su gobierno en el caso español, exponiendo así los fundamentos jurídicos de la posición mexicana señalados en la nota que este representante entregó a la Secretaría General en marzo de ese año. Fabela insistía así en que las bases de la política mexicana en el caso español estaban dictadas por las normas generales del derecho internacional y la *Convención Panamericana sobre Derechos y deberes de los Estados en casos de luchas civiles* de 1928. Por el contrario, la única consecuencia de la política de no intervención había sido “privar a España de la ayuda que su Gobierno legítimo podía lógicamente esperar, conforme al Derecho Internacional, por parte de aquellos Estados con los que mantiene relaciones diplomáticas normales”.<sup>916</sup> El fracaso del Comité de Londres —continuaba Fabela— había determinado la posición mexicana hacia el conflicto en cuestión, cuyas bases no eran otras que la política de no intervención defendida por México desde su ingreso en la Sociedad de Naciones:

No solamente hemos protestado siempre contra la injerencia extranjera en los asuntos interiores de los Estados [...] sino que consideramos absoluto, ilimitado e inalienable el derecho de los pueblos a disponer de sí mismos y darse sin ninguna intervención extranjera la forma de gobierno que corresponda a su voluntad. Este sentimiento tiene raíces tan profundas en nuestro país que [...] no podemos concebir la posibilidad de que sufra el más leve ataque. Al firmar el Pacto Argentino, México adoptó el principio de no reconocimiento de las adquisiciones u ocupaciones territoriales obtenidas por la fuerza de las armas. Últimamente, el presidente Cárdenas, al declararse partidario de la reducción de armamentos como medio indispensable para lograr el desarme total, insistía en que, para México, el respeto a la soberanía de las naciones es condición indispensable del mantenimiento de la paz.<sup>917</sup>

---

<sup>915</sup> *Ibid.*

<sup>916</sup> *Ibid.*

<sup>917</sup> *Ibid.* El gobierno cardenista mostraría una mayor apertura respecto a los planteamientos de control y reducción de armamentos ante los sucesos que tenían lugar en la península española. *Vid. SOCIETE DES NATIONS, Journal Officiel, Supplement special No 186, “Actes de la dix-neuvième session ordinaire de l’Assemblée, Séances des Commissions: Procès-verbal de la troisième commission (Réduction des armements)”, Ginebra, 1938, pp. 23-24.* La posición de México respecto al desarme no sufrió variaciones desde su planteamiento en la Conferencia del Desarme inaugurada en 1932. Puesto que su potencial militar era limitado, México no señalaría inconvenientes ante la propuesta de una

Fabela ponía fin a su intervención solicitando el fin de la política de no intervención y la acción inmediata de la Sociedad de Naciones en la resolución del conflicto español, considerado no como una guerra civil sino como una agresión de las potencias totalitarias contra el gobierno y el pueblo de España.<sup>918</sup>

En definitiva, el conflicto español permitía refrendar ante la comunidad internacional las directrices de la política exterior mexicana, cuyos principios se encontraban contenidos en las denominadas doctrina Carranza y doctrina Estrada. El régimen cardenista, como ya se ha advertido, pretendía utilizar estos argumentos para hacer frente a las diferencias que podrían resultar de sus complejas relaciones con las potencias anglosajonas, sobre todo ahora que iniciaba una difícil renegociación de las condiciones de explotación de sus recursos petroleros. Es por ello que no puede entenderse la defensa de España como único propósito y fin de las acciones mexicanas en Ginebra, pues subyace en ellas una política preventiva y autodefensiva dictada por los intereses nacionales del país.

Ello no significa que el gobierno mexicano descuidara la defensa del gobierno de Valencia ante la Liga. El 24 de septiembre, informaba a Hay que en tres días más Álvarez del Vayo volvería a plantear la cuestión española ante la Asamblea. Fabela transmitía a la cancillería las cinco exigencias que el gobierno republicano haría a la Asamblea, aunque a decir del delegado mexicano fuera “casi seguro” que ninguna de ellas sería aprobada.<sup>919</sup> Éstas se referían sucesivamente al reconocimiento de la agresión de Italia y Alemania contra España; a la necesidad de poner fin a dicha agresión; al levantamiento de las restricciones impuestas al gobierno republicano para la adquisición de material de guerra; a la retirada de todos los voluntarios extranjeros de España y a que las medidas de seguridad naval aprobadas en Nyon se extendieran igualmente a las aguas territoriales españolas.<sup>920</sup>

---

reducción armamentos a un mínimo compatible con el mantenimiento del orden interior que fuera capaz de asegurar la estabilidad de sus instituciones. A este respecto, *vid. VAN LEISEN, H., op. cit.*, pp. 25-27.

<sup>918</sup> La delegación española ante la Sociedad de Naciones pidió que se agradeciera al gobierno mexicano por la fraternal muestra de amistad que había representado la intervención de Fabela ante la Asamblea, lo cual hizo personalmente el embajador español en una audiencia especial solicitada con este fin al Secretario de Relaciones Exteriores de México. Félix Gordón Ordás al Ministro de Estado, México, 21.IX.1937, AMAE, R 996, exp. 102.

<sup>919</sup> Isidro Fabela a Secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 24.IX.1937, AHGE-SRE, III-488-2.

<sup>920</sup> *Ibid.*

Hay autorizó a Fabela a apoyar las tres últimas peticiones españolas pero “sin atacar directamente [a los] Gobiernos de Alemania e Italia”. La cancillería instruía igualmente a su representante para respaldar los argumentos relacionados con la implicación extranjera en el conflicto, que a su juicio estuvieran debidamente probados, pero sin tomar nunca la iniciativa.<sup>921</sup>

Tal como se esperaba, Álvarez del Vayo intervino ante la Asamblea el día 27 de septiembre, reafirmando las pruebas de la intervención germano-italiana y solicitando la disolución del Comité de No Intervención y la reconsideración del conflicto como una agresión en contra de España por parte de Italia, Alemania y Portugal.<sup>922</sup> Esta intervención dio lugar a un acalorado debate dentro de la Sexta Comisión de la Asamblea el día 28 de septiembre, y en el curso de la cual los delegados de Francia, Gran Bretaña, Austria, Polonia y Hungría rechazaron uno a uno las exigencias del gobierno republicano, defendiendo en cambio las acciones del Comité de No Intervención —prácticamente paralizado tras el retiro de Italia y Alemania—, y considerando un éxito las medidas para contrarrestar la piratería en el Mediterráneo adoptadas en Nyon. Únicamente México y la URSS respaldaron las demandas españolas, en tanto que el delegado de Noruega, sin conceder su apoyo, lamentó la inoperancia mostrada por la Sociedad de Naciones ante casos de Etiopía y España.<sup>923</sup>

Fabela, quien en esta ocasión tomó la palabra después de las intervenciones de los representantes de Francia y Gran Bretaña, reiteró el apoyo mexicano a las tres últimas demandas del gobierno republicano, centrando su discurso en la necesidad de reconocer de una vez por todas que España era víctima de una agresión exterior y que, en consecuencia, su caso debía ser resuelto por la Sociedad de Naciones. Fabela rechazaba que las tropas de italianos y alemanes que peleaban del lado de los nacionalistas estuvieran formadas por voluntarios con tan sólo echar un vistazo a las pruebas presentadas por el gobierno republicano.<sup>924</sup> Aprovechando el momento, Fabela hablaba del alcance que debía tener el principio de no intervención en los asuntos de otros Estados. Señalaba que la integridad territorial de un Estado no sólo se violaba

<sup>921</sup> Secretario de Relaciones Exteriores a Isidro Fabela, México, 25.IX.1937, AHGE-SRE, III-488-2.

<sup>922</sup> SOCIETE DES NATIONS, *Journal Officiel*, Supplément Spécial N°. 175, “Actes de la dix-huitième session ordinaire de l’Assemblée: Procès-verbal de la Sixième Commission (Questions politiques)”, Ginebra, 1937, pp. 53-58.

<sup>923</sup> *Ibid.*, pp. 58-66.

<sup>924</sup> “Libro Blanco”, México, AHGE-SRE, III-2470-4.

cuando la intervención exterior tenía como propósito “la conquista total o parcial del territorio o la absorción de su soberanía”, sino desde el momento en que, “interviniendo en sus asuntos interiores, potencias extranjeras apoyan a una acción sublevada contra el Gobierno constitucional a fin de hacer triunfar una ideología política determinada”.<sup>925</sup> Cárdenas escribió complacido a Fabela agradeciendo la exposición clara de la actitud de su gobierno hacia los principios internacionales. Un párrafo de esta carta vuelve a establecer una relación entre el problema en torno al subsuelo mexicano y el valor que el presidente mexicano concedía a la Sociedad de Naciones en este contexto:

Aunque muchos crean que la Liga es inútil y que por encima de las fórmulas de la democracia y el derecho están los grandes intereses financieros y políticos, en la competencia por conquistar territorios, mercados o zonas de influencia, para explotar materias primas y trabajo humano barato, no debe olvidarse que a través de la Asamblea de Ginebra se llegará a la conciencia de las masas populares y trabajadoras, capaces de comprender y aquilatar responsabilidades, y que de esas grandes reservas humanas dependen en definitiva el poder de los ejércitos, la estabilidad de los gobiernos y la producción de campos y fábricas, base de la existencia colectiva. Y esta supremacía de la voluntad popular, la democracia auténtica, el respeto a la integridad de cada país y el propósito sincero de pacificación constituyen la esencia de la doctrina social e internacional de México, que nos empeñamos en hacer oír desde la tribuna de la Liga, no sólo por la importancia del lugar donde se habla, sino por la trascendencia de la causa que se defiende.<sup>926</sup>

Difícilmente la política de no intervención sostenida por las potencias societarias cedería a las exigencias españolas tal como había permitido observar el debate en torno a la cuestión española. Como miembro del comité de redacción de los proyectos de resolución de la Sexta Comisión de la Asamblea, la representación mexicana tomó parte en las discusiones finales junto a las de Gran Bretaña, Francia, URSS, Polonia, Noruega, Yugoslavia, Colombia y la propia España.<sup>927</sup> Éstas fueron dirigidas desde un principio por el comisionado británico que, con el respaldo del representante de Francia, consiguió que el comité rechazara el borrador presentado por Álvarez del Vayo, el cual

<sup>925</sup> *Ibid.*

<sup>926</sup> Lázaro Cárdenas a Isidro Fabela, México, 29.IX.1937, en VÁZQUEZ GÓMEZ, E., *op. cit.*, p. 307.

<sup>927</sup> Manuel Tello a Secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 30.X.1937, AHGE-SRE, III-488-2.

incluía las cinco exigencias republicanas. El proyecto de resolución adoptado resultaría tan ambiguo como equidistante hacia la cuestión española y que hacía caso omiso a todas las peticiones expuestas por el gobierno republicano.<sup>928</sup>

El 30 de septiembre Fabela advertía a la cancillería que el proyecto de resolución creado equiparaba en cierta forma el apoyo concedido por el gobierno mexicano al republicano español con la intensa intervención de las potencias nazi-fascistas en favor de los sublevados:

En vista de que [el] proyecto está íntimamente ligado [a los] trabajos pasados y futuros del Comité de No Intervención, del que no forma parte [el] Gobierno de México, el que no ha adquirido compromisos especiales [a los que] refiérese [el] párrafo quinto el proyecto, sino que ha basado su conducta en [el] Derecho Internacional y [en] los principios y obligaciones [que] resultan de [la] Convención de La Habana [de] 1928; declara no poder admitir que [el] hecho de conceder ayuda moral [y] material [a un] Gobierno legítimo, como [el] español, constituya [una] intervención [en los] asuntos interiores [de ese país].<sup>929</sup>

La propuesta de resolución del comité suponía no sólo un nuevo y definitivo golpe por parte de la Sociedad de Naciones a las peticiones de ayuda republicanas, sino también a las tesis defendidas por la diplomacia mexicana en el organismo internacional. Por consiguiente, Fabela aconsejaba abstenerse de votar dicha resolución. Sin embargo, el delegado español pediría a Fabela que se hiciera justo lo contrario, pues si bien el proyecto de resolución no incluía ninguna de las principales peticiones de su gobierno, al menos establecía un plazo para el retiro de todos los combatientes extranjeros bajo la amenaza velada de poner fin a la política de no intervención. Fabela no asistiría a la reunión de la Sexta Comisión “para no contradecirnos ni perjudicar a los españoles”.<sup>930</sup> Este acto permite observar que la política mexicana en defensa de España estaba lejos de constituir por sí solo un fin, pues era igualmente un medio determinado por el interés del gobierno cardenista de no debilitar la figura internacional de México.

<sup>928</sup> *Ibid.*

<sup>929</sup> Isidro Fabela a Secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 30.IX.1937, AHGE-SRE, III-488-2.

<sup>930</sup> *Ibid.* Véase también AMAE, R 1834, exp. 15.

En todo caso, la resolución de la Sexta Comisión pasaría al pleno de la Asamblea y correspondería a la cancillería determinar si se votaría a favor o en contra de ella.<sup>931</sup> En el caso de que ésta se decidiera por votar favorablemente, Fabela proponía expresar en el momento algunas reservas:

Considerando que [el] voto afirmativo resulta difícilmente compatible [con la] actitud de México; pero como [la] abstención [de] nuestra parte coloca [a la] delegación española [en] situación desairada, principalmente ante [la] opinión pública española, preferimos no asistir a la Sexta Comisión [con] objeto de recibir instrucciones antes [del] voto final [de la] Asamblea el próximo sábado. [...] Caso [de] asistir y [de] votar favorablemente conviene hacer reserva [a la que] refiérome. Ruégole urgentemente instrucciones telefónica [o] telegráficamente.<sup>932</sup>

Las instrucciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores llegaron el 1 de octubre. Hay aprobaba las sugerencias de Fabela y lo instruía para votar a favor de la resolución en la Asamblea haciendo las reservas necesarias y “sin lastimar ningún país en particular”.<sup>933</sup> El delegado emitió el voto favorable de México pero señalando, a modo de reserva, que su gobierno “no sólo no podía admitir que el hecho de prestar ayuda moral y material a un gobierno legítimo pudiera constituir una intervención en los asuntos interiores de un Estado, sino que al contrario consideraba tal hecho como una obligación moral incontestable”.<sup>934</sup> En consecuencia, el gobierno mexicano se reservaba el derecho de seguir aplicando los principios del derecho internacional que, hasta ese momento, había hecho valer en sus relaciones con España.

La propuesta de resolución aprobada por la Sexta Comisión se limitaba a condenar la intervención extranjera en favor de cualquiera de las partes y hacía un llamado para que se pusiera fin a la misma. La única novedad respecto a las decisiones anteriores de la Sociedad radicaba en una ambigua declaración, en la que se señalaba que si no se producía este resultado “en breve plazo” los miembros de la Liga pertenecientes al Comité de Londres considerarían el final de la política de no

<sup>931</sup> SOCIETE DES NATIONS, *Journal Officiel*, Supplément Spécial N°. 175, “Actes de la dix-huitième session ordinaire de l’Assemblée : Procès-verbal de la Sixième Commission (Questions politiques)”, Ginebra, 1937, p. 70.

<sup>932</sup> *Ibid.*

<sup>933</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores a Isidro Fabela, 1.X.1937, AHGE-SRE, III-488-2.

<sup>934</sup> Isidro Fabela a Secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 4.X.1937, AHGE-SRE, III-488-2.

intervención.<sup>935</sup> En cualquier caso, la resolución no fue aprobada por el pleno al no alcanzarse un voto unánime, ya que tanto Portugal como el estado satélite italiano de Albania votaron en contra.<sup>936</sup> Al emitir el voto de México, Fabela presentó igualmente sus reservas:

Antes de dar mi voto en favor del proyecto de resolución [...] deseo, en nombre de mi Gobierno y con relación a mis intervenciones previas [...] hacer la siguiente reserva: El Gobierno de México, que no ha contraído ninguno de los compromisos especiales a que se refiere el párrafo 4º del proyecto de resolución, y que no solamente no puede admitir que el hecho de prestar ayuda moral y material a un Gobierno legítimo pueda constituir una intervención en los asuntos interiores de un Estado, sino que, por el contrario, considera que se trata de una obligación moral incontestable, se reserva el derecho de continuar aplicando, en sus relaciones con el Gobierno español, las prescripciones del derecho internacional, reconocidas, por el preámbulo del Pacto, como norma de conducta efectiva de los Gobiernos. [...]<sup>937</sup>

La abstención de la casi totalidad de los miembros latinoamericanos —con excepción de México y Colombia— y de los Estados que más simpatizaban con el bando nacionalista, como Austria, Bulgaria, Hungría, Irlanda, Sudáfrica o Suiza, puso de manifiesto el creciente aislamiento exterior del gobierno republicano y la inviabilidad de plantear nuevas iniciativas de este tipo en la Sociedad de Naciones. De este modo — como informaba el segundo delegado mexicano en Ginebra, Manuel Tello— la Sociedad de Naciones volvía a relegar la cuestión española a las decisiones del Comité de No Intervención.<sup>938</sup> Haciendo un balance del tratamiento societario del conflicto español, Fabela advertía del “aislamiento” que a modo de particularidad había resentido la representación mexicana durante el tratamiento informal del caso español:

México, en el caso de España [...] estuvo enteramente solo. La URSS, es cierto, votó en favor de España e intervino en favor del gobierno legal del señor Azaña muchas veces, pero habiendo reconocido el Comité de No Intervención, no guardó la actitud

<sup>935</sup> SOCIETE DES NATIONS, *Journal Officiel*, Supplément Spécial N°. 175, “Actes de la dix-huitième session ordinaire de l’Assemblée : Procès-verbal de la Sixième Commission (Questions politiques)”, Ginebra, 1937, p. 66.

<sup>936</sup> *Ibid.*, p. 70.

<sup>937</sup> Manuel Tello a Secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 30.X.1937, AHGE-SRE, III-488-2.

<sup>938</sup> *Ibid.*

estrictamente apegada a la ley que ha conservado México desde el principio hasta ahora. Los Estados de la América Latina no se solidarizaron con nosotros en ninguna forma oficial, salvo Colombia y Haití y, en cierto modo, la República Dominicana y el Ecuador [...] Todos los demás, a título de que tenían instrucciones de su gobierno de guardar la más estricta neutralidad [...] por considerar que se trataba de una guerra civil, no sólo abandonaron los intereses del gobierno constitucional que preside el señor Azaña, sino que le fueron abierta o sordamente contrarios. [...] Como es conveniente que esa Secretaría tenga la notificación oficial de esta situación de hecho [...], he creído conveniente dejar constancia de ella para que, en el porvenir, sepa nuestra Secretaría de Relaciones que, en el conflicto mencionado, México estará aislado. Lo cual no significa que el hecho nos desanime ni nos arredre. Al contrario, esta espinosa situación nos hará pensar que no tenemos amigos ni menos hermanos latino-americanos que nos valga en forma alguna y que, por consiguiente, estaremos atenidos a nuestras propias fuerzas que por fortuna están basadas en los principios clarísimos del Pacto de la SDN y en los inmanentes del Derecho Internacional.<sup>939</sup>

La no reelección de España en el Consejo de la Sociedad debilitó aún más la posición del gobierno republicano en Ginebra. Únicamente las delegaciones de México y la URRS votaron por su permanencia,<sup>940</sup> y el gobierno republicano debió afrontar ya no sólo la manifiesta oposición de Francia y Gran Bretaña, sino también el antagonismo por parte de los gobiernos latinoamericanos que buscaban un acercamiento con el gobierno nacionalista —Argentina, Chile y Uruguay— o la indiferencia de los países de

---

<sup>939</sup> Isidro Fabela a Secretario de Relaciones Exteriores, “Informe político sobre la XVIII Asamblea de la Sociedad de las Naciones”, Ginebra, 7.I.1938, AHGE-SRE, III-488-1.

<sup>940</sup> Fabela ya había previsto la pérdida del voto de los miembros latinoamericanos a favor de la reelección de España desde mediados de septiembre, una vez que los delegados de este grupo de países intercambiaron impresiones en su tradicional reunión anual. El delegado chileno había emprendido una campaña en contra de este voto y hacía las veces, de acuerdo con el testimonio de Fabela, de portavoz del representante franquista en Ginebra. Únicamente los delegados de Colombia y México defendieron el voto por España ante la oposición de Bolivia, Chile, Uruguay y Venezuela, y el silencio de los demás delegados latinoamericanos presentes. Sin embargo, el aspecto que determinó la derrota de España fue, por una parte, la tardía gestión del voto operado por la diplomacia republicana ante las cancillerías y, por la otra, la intensa labor de los agentes franquistas ante las delegaciones presentes en Ginebra durante los primeros días de la Asamblea, a las que intentaron convencer de que un voto por España equivalía, como más tarde lo informaría Fabela, a dar “un voto favorable a un gobierno comunista”. Pese a que los agentes nacionalistas fueron temporalmente expulsados de Suiza en tanto la Asamblea no concluyera sus trabajos, su labor ya estaba hecha. “Memoria de la delegación española. La XVIII Asamblea y las sesiones 98 y 99 del Consejo de la Sociedad de las Naciones” en AMAE, R 1073, exp. 29; también los informes de los agentes oficiales de Franco en AMAE, R 590, exp. 7 y R 603, exp. 1-2; Isidro Fabela a Secretaría de Relaciones Exteriores, Ginebra, 17.IX.1937, AHGE-SRE, III-488-2; Isidro Fabela a Secretario de Relaciones Exteriores, “Informe político sobre la XVIII Asamblea de la Sociedad de las Naciones que presenta a la Secretaría de Relaciones Exteriores el primer delegado Lic. Isidro Fabela”, Ginebra, 7.I.1938, AHGE-SRE, III-488-1.

esta misma región que temían verse envueltos en un problema que podía provocar la polarización de su propia opinión pública, como ya ocurría entre sus colonias de españoles.<sup>941</sup> Según las previsiones del embajador de España en Estados Unidos, Fernando de los Ríos, nada proveniente del conjunto de naciones americanas podría esperarse a favor de la causa republicana:

[...] el éxito de Vargas en Brasil donde los alemanes han conquistado el primer puesto comercial, el golpe frustrado de Cuba, donde persiste el propósito de Batista y el ejército de instaurar un régimen más o menos idéntico al fascismo, el ascendiente progresivo de alemanes e italianos en Centro-América, aun a pesar de la voluntad adversa de los gobernantes de Costa Rica y Panamá; la existencia de un cuantiosísimo depósito de armas en Guatemala la cual está presta a jugar con México el papel que ha desempeñado Portugal respecto de España; el conocimiento de que Uruguay, Argentina y Chile se van distanciando de este país [Estados Unidos] y principian giras en torno a ideales análogos a aquellos en que se inspiran Alemania e Italia, todo ello ha coadyuvado a la alarma de hoy y a que revistas del prestigio de *Affairs* dijera en el último número [...]: 'Uno de los factores más importantes en la acentuación de las formas dictatoriales en Sud-América ha sido el éxito del gobierno de Franco en España. Sud-América en una gran medida toma de la madre patria, España, sus orientaciones y los éxitos de la dictadura allí han sido importantes [...]'<sup>942</sup>

Así, en el marco de la octava Conferencia Internacional Americana reunida en Lima a finales de 1938, México y Haití respaldaron sin éxito una iniciativa de Cuba para que la Conferencia ofreciera su mediación en el conflicto español.<sup>943</sup> No obstante, el gobierno de Cárdenas sí consiguió que se condenaran los bombardeos aéreos sobre poblaciones civiles en vista de los lamentables sucesos ocurridos en España, lo cual quedó asentado en la *Declaración en Defensa de los Derechos Humanos*.<sup>944</sup> El primer paso dado por el gobierno mexicano en la consecución de este propósito fue dado a finales de febrero de 1938 en el marco del primer congreso de la Conferencia de

<sup>941</sup> QUIJADA, M., *op. cit.*, pp. 463-475; AZAÑA, Manuel, *Obras completas*, Vol. III, México, Oasis, 1967, pp. 484-485. Véase también la correspondencia entre la delegación permanente de México en Ginebra y la Secretaría de Relaciones Exteriores en AHGE-SRE, III-170-33 y III-491-6.

<sup>942</sup> Fernando de los Ríos a Ministro de Estado, Washington, 23.XI.1937, AMAE, R 1070, exp. 26.

<sup>943</sup> OJEDA REVAH, Mario, "El frente diplomático: defensa mexicana de España ante la Sociedad de las Naciones" en *Foro Internacional*, núm. 86 (2006), p. 788.

<sup>944</sup> AHGE-SRE, LE-289; AMAE, R 1073, exp. 23.

Trabajadores de México (CTM) que dirigía Vicente Lombardo Toledano, donde el presidente Cárdenas convocó a un congreso mundial de trabajadores para prevenir y castigar los bombardeos aéreos, así como para impedir las guerras imperialistas. Cárdenas se pronunció entonces por un sistema de sanciones directas aplicadas por los mismos pueblos contra la “nación o la facción que, en una guerra internacional o en una guerra civil, realice bombardeos sobre ciudades abiertas”.<sup>945</sup> Este congreso tuvo lugar entre el 10 y el 12 de septiembre de ese mismo año, aprovechando la reunión del primer congreso obrero latinoamericano convocado por Lombardo Toledano. Los discursos, empezando por el de Cárdenas, reclamaban una lucha de los trabajadores contra la guerra, el imperialismo y el fascismo.<sup>946</sup>

Dentro del marco de la Sociedad de Naciones, tras el rechazo de la resolución relativa a la cuestión española en los primeros días de octubre de 1937, el asunto quedó prácticamente fuera de la agenda de la Sociedad de Naciones. El retiro de Italia de la Sociedad de Naciones en diciembre de 1937 no podría sino acentuar aún más la inoperancia del organismo ginebrino. La cuestión española sólo volvería a ser abordada con cierto interés con motivo de la iniciativa republicana para repatriar unilateralmente a todos los combatientes extranjeros adscritos a sus filas, anunciada sorpresivamente por Álvarez del Vayo a la Asamblea el 26 de septiembre de 1938.<sup>947</sup> Éste no era más que un desesperado intento del gobierno republicano para involucrar a la Sociedad de Naciones en la resolución del conflicto, en un momento en que la guerra estaba prácticamente perdida para los republicanos.

Esta propuesta daría pie a la última intervención de la diplomacia mexicana en favor de la República española en el escenario ginebrino, pues en breve la representación de España sería tomada por los diplomáticos franquistas.<sup>948</sup> El delegado

---

<sup>945</sup> Luis Sánchez Pontón al Secretario General, México, 26.II.1938, ASDN/R 5151, Jacket 3 “Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón”.

<sup>946</sup> Luis Sánchez Pontón al Secretario General Adjunto, 22.IX.1938, ASDN/R 5151, Jacket 3 “Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón”.

<sup>947</sup> SOCIETE DES NATIONS, *Journal Officiel*, Supplément Spécial N°. 189, “Actes de la dix-neuvième session ordinaire de l’Assemblée: Procès-verbal de la Sixième Commission (Questions politiques)”, Ginebra, 1937, pp. 51-52; a este respecto *vid.* ASDN, “Situation in Spain: Withdrawal of Non-Spanish Combatants from Spain”, R 3660.

<sup>948</sup> España anunció su retiro de la Sociedad de Naciones el 8 de mayo de 1939. La diplomacia franquista trabajaría a partir de entonces en liberar a su gobierno de sus obligaciones con la Sociedad hasta no cumplirse el plazo de dos años de permanencia obligada. SOCIETE DES NATIONS, *Communiqué au Conseil et aux Membres de la Société*:

mexicano Primo Villa Michel intervino el 28 de septiembre para elogiar el anuncio republicano. Villa Michel estimaba que aún era tiempo para que la Sociedad rectificara su política hacia España, por lo que solicitaba, como primer paso, que este organismo, y no el Comité de No Intervención, supervisara la retirada de las brigadas internacionales:

No podemos admitir que la Sociedad de las Naciones busque nuevos pretextos para substraerse al cumplimiento de esta modesta colaboración a favor de la paz. Su éxito está asegurado de antemano, gracias a la invitación del Gobierno español. No tiene, pues, el derecho de condenarla al fracaso confiando su ejecución a un organismo extraño.<sup>949</sup>

Como había ocurrido antes, la iniciativa mexicana no tuvo otro efecto que reafirmar el apoyo diplomático y moral del gobierno de Lázaro Cárdenas a la República española. El régimen cardenista había hecho de la Sociedad de Naciones su principal tribuna para manifestar públicamente dicho respaldo, al tiempo que utilizaba la cuestión española para exponer y defender frente a la comunidad de naciones los principios rectores del comportamiento internacional de su gobierno: la seguridad colectiva, la autodeterminación y la no intervención. La particular interpretación mexicana de cada uno de estos tres principios, realizada a partir de los fundamentos del Pacto societario y de aquellos aspectos del derecho internacional en los que se habían basado las doctrinas Carranza y Estrada, constituía la base de la posición mexicana hacia la cuestión española y, al mismo tiempo, de la propia política de México en sus relaciones con el resto el mundo.

Este último aspecto revestía una especial importancia al preverse el inicio de una nueva etapa de complicaciones internacionales para el país con motivo de la expropiación de las empresas petroleras estadounidenses, británicas y holandesas llevada finalmente a cabo por Cárdenas en marzo de 1938. La nacionalización de los

---

notification par le Gouvernement Espagnol de son intention de se retirer de la Société des Nations”, C.139.M.89.1939, ASDN; véase también el expediente “Retiro de España de la SDN” en AMAE, R 1825, exp. 4.

<sup>949</sup> Primo Villa Michel a Secretario de Relaciones Exteriores, 28.IX.1938, AHGE-SRE, III-170-33; SOCIETE DES NATIONS, *Journal Officiel*, Supplément Special No 189, “Actes de la dix-neuvième session ordinaire de l’Assemblée, Séances des commissions: Procés-verbal de la sixième commission (Questions politiques)”, Ginebra, 1938, pp. 63-65.

hidrocarburos mexicanos provocó un conflicto de imprevisibles consecuencias con las potencias anglosajonas, que en el caso británico llevaría a la ruptura de relaciones en mayo de 1938 y que en el de Estados Unidos alteraría por completo la relación bilateral entre 1938 y 1940.<sup>950</sup> Desde la reactivación a mediados de 1937 de los proyectos para nacionalizar la actividad petrolera, la diplomacia mexicana trató de encauzar las relaciones con las potencias afectadas —en especial, con Estados Unidos— haciendo uso de los principios rectores de su acción exterior. En este sentido, la exposición y defensa de dichos principios en el curso de los debates que tuvieron lugar en la Sociedad de Naciones en torno a la cuestión española respondió hábilmente a los propios intereses de México.

---

<sup>950</sup> MEYER, L., *La marca...*, *op. cit.*, pp. 170-171.

## VIII. El horizonte internacional prebélico: últimas acciones de México en Ginebra

*... México no puede ni debe constituirse en un Don Quijote internacional, desfacedor de todos los entuertos políticos que los demás países cometan dentro o fuera de la Liga ...*

Isidro Fabela, 1939

1938 es un año sumamente convulso en la historia de las relaciones internacionales del siglo XX dada la magnitud de sus consecuencias para el lastimado orden internacional imperante. La crisis internacional tomaría un ritmo acelerado desde el momento en que la Alemania nazi pasó a la realización de sus objetivos de expansión territorial en Europa del este. Otros Estados se sumarían a esta agitada empresa de redefinición del mapa europeo por la que Austria, Checoslovaquia y Albania perderían su independencia para dar finalmente paso a la temida conflagración mundial. El desmantelamiento político de la Sociedad de Naciones por parte de sus miembros siguió un curso paralelo que llevó a la desvinculación del Pacto de los Tratados de Paz y culminó con la expulsión de la URSS por su incursión militar en Finlandia. Entonces la organización ginebrina asumió oficialmente un papel de espectador pasivo y se consagró únicamente a las labores de orden técnico y social. También sería un año complicado para el país, principalmente por la decisión del gobierno de Lázaro Cárdenas de expropiar la industria petrolera, medida que ayuda a explicar el fortalecimiento de la figura de México en Ginebra. En este incierto escenario internacional prebélico, la diplomacia mexicana definirá diversas posiciones políticas en relación a los casos de agresión mencionados, la redefinición de los propósitos societarios, el retiro o la permanencia en la organización y, por supuesto, la guerra a gran escala.

En este último capítulo podrán distinguirse con facilidad cuatro apartados. El primero de ellos se ocupa básicamente de la cuestión relativa a la reforma del Pacto y del parecer del gobierno mexicano a este respecto. El apartado siguiente se dedica por entero a la anexión de Austria por parte de Alemania así como al carácter general de la protesta mexicana ante este hecho. Un tercer apartado, que abre con el replanteamiento del debate en torno a la permanencia de México en la Sociedad de

Naciones, muestra más bien el fortalecimiento de sus lazos pese al notorio desánimo de no pocos miembros latinoamericanos de la organización. El último apartado expone la actuación de la delegación mexicana a la penúltima Asamblea de la Sociedad de Naciones,<sup>951</sup> en cuyo marco será decidida la expulsión de la Unión Soviética. Del voto que emita México dependerá en gran medida la conclusión a la que nos permitirá llegar un balance general de la actuación política del país como miembro de la Sociedad de Naciones.

### *Reformas al Pacto*

El 30 de septiembre de 1938, la XIX Asamblea resolvió recomendar a los gobiernos de los Estados miembros de la Sociedad de Naciones la ratificación de un protocolo que desligaba al Pacto de los tratados de Versalles, Trianon, Saint Germain y Sèvres.<sup>952</sup> En representación de México, Primo Villa Michel firmó el protocolo en el marco de esa misma Asamblea y sería debidamente ratificado por el gobierno mexicano a finales de abril de 1939 con la expedición de un decreto presidencial.<sup>953</sup> La desvinculación sólo había requerido algunos cambios sencillos en el texto del Pacto donde explícita o implícitamente se hacía referencia a los tratados de paz, con lo cual se pretendía, como correctamente se lee en un memorándum de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, “borrar ante la opinión pública mundial la impresión de que el Pacto de la Sociedad de las Naciones no tenía más objeto que el de servir de medio que garantizara por parte de las antiguas Potencias aliadas y asociadas el cumplimiento de los Tratados de Paz”.<sup>954</sup> Estos cambios retiraban los obstáculos que formalmente se

<sup>951</sup> Esta Asamblea, que se mantuvo en receso durante el curso de la guerra, retomó sus trabajos en abril de 1946, dando paso finalmente a la transferencia de actividades a la Organización de Naciones Unidas en el marco de su 21 Asamblea ordinaria. *Vid. SOCIETE DES NATIONS, Journal Officiel, Supplèment Special No 194, “Actes de la vingtième (fin) et vingt et unième sessions ordinaires de l’Assemblée, Compte rendu des séances plénières et procès-verbaux des première et deuxième commissions”*, Ginebra, 1946 .

<sup>952</sup> *Vid. SOCIETE DES NATIONS, Journal Officiel, Supplèment Special No 189, “Actes de la dix-neuvième session ordinaire de l’Assemblée, Séances des commissions: Procés-verbal de la sixième commission (Questions politiques)”*, Ginebra, 1938.

<sup>953</sup> Tras la aprobación del Senado de la República en diciembre y de la ratificación presidencial en febrero de 1939, el gobierno mexicano depositó el instrumento de ratificación en la Secretaría General el 12 de abril de 1939. Memorándum al Lic. Anselmo Mena (Jefe del Departamento Diplomático), 7.I.1938, AHGE-SRE, III-1851-1 (IV); Decreto Presidencial, México, 25.IV.1939, AHGE-SRE, III-1851-1 (IV).

<sup>954</sup> Memorándum al Lic. Anselmo Mena (Jefe del Departamento Diplomático), 7.I.1938, AHGE-SRE, III-1851-1 (IV).

anteponían al ingreso de Estados Unidos en la organización, esto es el que no hubiera ratificado los Tratados de Paz y podían considerarse oportunos por la intensa colaboración de este país en las actividades técnicas de la organización.

El Pacto conservaba su forma clásica no obstante el debate incesante desde la intervención societaria en el conflicto de Etiopía sobre la necesidad de limar o resaltar el perfil coercitivo de la organización ginebrina. Esta cuestión, quedaba sin resolver. Por decisión de la Asamblea de julio de 1936, los Estados miembros de la Sociedad habían sido consultados a este respecto. Veintiseis Estados habían expresado su opinión sobre la introducción de reformas que determinaran cambios respecto a la universalidad de la Sociedad, la regla de unanimidad que se hacía indispensable para la adopción de las resoluciones, la convivencia de las ententes regionales con el sistema de seguridad colectiva, el desarme y la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 16 del Pacto. De acuerdo a sus respuestas se definieron tres tendencias: la no sancionista, que buscaba hacer importantes reformas en el artículo 16 del Pacto; la sancionista que respetaba las intenciones y articulado del Pacto tal como se les conocía; y una postura intermedia que sugería cambios alternativos a esta problemática. Los “neutrales”, que representaban la tendencia no coercitiva por la que se inclinaba Gran Bretaña, no estaban dispuestos a cumplir con las sanciones mientras que el Pacto en su conjunto fuera aplicado en forma incompleta e inconsiguiente. Estos Estados, que a decir de Fabela “procedían según una política de precaución frente a frente de Alemania”<sup>955</sup> eran Noruega, Suecia, Dinamarca, Finlandia, Suiza y Bélgica. Los miembros que se manifestaron dispuestos a aplicar el Pacto sin hacer interpretaciones en detrimento de su perfil coercitivo fueron: Nueva Zelanda, URSS, Letonia, Estonia, Lituania, Colombia, Irak, Perú, China, Afganistán, Bulgaria y Liberia, y en principio Francia. Los Estados que habían asumido posturas menos precisas bien hablaban de la necesidad de reforzar a la organización mediante una aplicación más perfecta de un Pacto adaptado a la realidad y haciendo “facultativas” las sanciones (Argentina); o de sancionar siempre y cuando esta medida fuera aprobada por las dos terceras partes de los Estados pertenecientes a la misma esfera regional que el Estado agresor (Panamá); considerar las situaciones especiales y particulares de los miembros cuando se determinara la

---

<sup>955</sup> Isidro Fabela a Secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 5.VIII.1939, AHGE-SRE, III-493-3.

aplicación del artículo 16 del Pacto (Uruguay), etc. Por razones que no quedan muy claras, el gobierno mexicano no había contestado a esta consulta que permitió a los miembros de la Sociedad de Naciones tomar una posición inicial en cuanto a la reforma del Pacto.<sup>956</sup>

Con base en estas respuestas, la Asamblea de octubre de 1936 decidió la constitución de un “comité especial para la aplicación de los principios del Pacto” integrado por 28 miembros —Méjico entre ellos— a fin de estudiar lo referente a la aplicación de los principios del Pacto y a la coordinación de éste con los instrumentos universales para la solución pacífica de los conflictos entonces existentes: el Pacto Briand-Kellogg (1928) y el pacto antibélico argentino (1933). Al reunirse este comité especial en 1938, muchos de sus integrantes, sobre todo los europeos, se mostraban menos animosos respecto a la aplicación de los postulados originales del Pacto, especialmente en materia de sanciones, al percibir una Alemania bastante fortalecida y amenazante. El comisionado británico dio a conocer el parecer de su gobierno en términos un tanto ambiguos, aunque con la claridad suficiente para entender que esta potencia no se inclinaría por una aplicación coercitiva del Pacto. Por su parte, la representación mexicana sostuvo distintos principios generales sustentados en las opiniones expuestas por Isidro Fabela en el Congreso de derecho internacional de París de 1937:

I. La Liga representa un ideal que debemos mantener vivo [...] II. El Pacto contiene un mínimo de obligaciones sin las cuales no podría existir ni la Sociedad de las Naciones ni una verdadera cooperación internacional, por lo que es *preciso agruparse a su alrededor no con la idea de reformarlo, sino con el ánimo de cumplirlo*. III. México ha sido de los primeros que ha tenido y tiene la firme voluntad de respetar el Pacto y de aplicarlo al pie de la letra. IV. México desea la universalidad, pero a condición de conseguirla sin sacrificar los principios fundamentales del Pacto. *Entre una Sociedad coercitiva, pero no universal y una Sociedad no coercitiva, pero universal, acepta la primera*. V. Es preciso

---

<sup>956</sup> Gran Bretaña respondió que daría a conocer sus opiniones en la próxima Asamblea en tanto que Irán y Polonia no consideraron oportuno ofrecer una respuesta. *Ibid.*

mantener vivo el ideal del Pacto y conservar intactos los artículos 10 y 16 que son “su espina dorsal” [...]<sup>957</sup>

La aplicación estricta del Pacto en su versión clásica era igualmente defendida por Checoslovaquia, China, URSS, Irán, Colombia, Grecia, Rumania, Nueva Zelanda y España, que había abandonado la posición neutral al ser víctima de la agresión alemana e italiana.<sup>958</sup>

La Asamblea de 1938 estuvo de acuerdo en que la Sociedad de Naciones era necesaria como organismo coordinador de la convivencia internacional y que por tanto su existencia no estaba a debate. En cuanto al Pacto, Gran Bretaña fue más clara al definir su postura: “a su juicio las posibilidades de recurrir a las sanciones previstas por el artículo 16 no habían de determinarse anticipadamente, sino en cada caso particular y que no existía una obligación incondicional de aplicar tales sanciones”.<sup>959</sup> Los neutrales se mantuvieron firmes, ni el Pacto ni ningún otro instrumento internacional podía poner en riesgo a sus contratantes al hacerlos valer. Ya sólo una minoría defendía la existencia de un Pacto coercitivo clásico<sup>960</sup> frente a una mayoría que de una u otra forma se inclinaba bien por la eliminación de los compromisos de seguridad colectiva o por una interpretación de su texto que no hiciera obligatoria la aplicación de las sanciones.

Isidro Fabela hacía un pormenorizado análisis político y jurídico de estas expresiones antes de centrarse concretamente en la postura mexicana. Tal como lo estimaba Fabela, la política de los neutrales era políticamente comprensible “por su espíritu de conservación”, vista la reticencia de las grandes potencias europeas a hacer cumplir el Pacto. Pero desde el punto de vista legal, su conducta iba en contra de los artículos 10 y 16 del Pacto, donde se ubican los principales compromisos de seguridad colectiva. Así, “los neutrales, con su simple declaración de neutralidad [...] se sacuden

<sup>957</sup> *Ibid.* Las cursivas son mías. Véase también “Telegrama del licenciado Isidro Fabela: Intervención en la discusión sobre las reformas al Pacto de la Sociedad de las Naciones en la X sesión de la Conferencia permanente de altos estudios internacionales (parís, 28 de junio-3 de julio de 1937), AHGE-SRE, III-1851-1 (IV).

<sup>958</sup> Isidro Fabela a Secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 5.VIII.1939, AHGE-SRE, III-493-3.

<sup>959</sup> *Ibid.*

<sup>960</sup> Francia, por no ir en contra de Inglaterra, no asumía con claridad la defensa de la versión clásica del Pacto, mientras que Checoslovaquia ya había sido desmembrada y la España franquista se había retirado de la Sociedad de Naciones.

una de las obligaciones esenciales del Pacto, cual es la de romper algunas de sus relaciones con el Estado agresor”; “la actitud de los “neutrales” es muy cómoda: aprovechan la Sociedad para aquello que les pudiera favorecer, pero de antemano declaran no obligados a cumplir sus deberes coercitivos en caso de guerra”.<sup>961</sup> La postura asumida finalmente por Gran Bretaña en este debate era proclive a la de los neutrales sin ser idéntica, aunque tampoco era “legalista”, al sostenerse en una interpretación no jurídica del pacto, sino “exclusivamente política y circunstancial”. En este sentido, la política británica consideraba que no podían determinarse de antemano la aplicación de medidas dispuestas por el artículo 16, siendo lo mejor afrontar cada caso aisladamente, sin que existan obligaciones incondicionales respecto a la aplicación de las sanciones y así, en caso de conflicto “buscar un acuerdo con los demás miembros de la Liga para, eventualmente, en un caso concreto aplicar las sanciones y [establecer] hasta qué punto”. De acuerdo con Fabela, esta postura era ilegal, de entrada, porque no cabía ninguna interpretación del Pacto y menos aún de un artículo “preciso y terminante” como el 16, “el cual debiera, simplemente, cumplirse y no interpretarse”.<sup>962</sup> La interpretación equivalía así a incumplimiento y éste a apaciguamiento.

El resultado de la influencia británica —estimaba Fabela— ha sido notorio: la gran mayoría de los Estados miembros han seguido su mal ejemplo. Y Francia, que podría, la única quizás, contrarrestar la política del Foreign Office, no lo hace abiertamente [...] por razones políticas contingentes, pues en el fondo la mayoría de los juristas y políticos del Quai d’Orsay [...] están convencidos de que la única manera de consolidar la Sociedad de las Naciones [...] no es interpretando elásticamente el Pacto para no cumplirlo, sino aplicarlo coercitivamente, y más aún, reforzarlo.<sup>963</sup>

A petición de la cancillería, Isidro Fabela analizaba con sumo cuidado las diversas opiniones y posturas asumidas en el debate sobre la reforma al Pacto a fin de poder responder en lo inmediato a una consulta del gobierno uruguayo. Su canciller, Alberto Guani, quien era recordado como representante de su país ante la Sociedad de

---

<sup>961</sup> Isidro Fabela a Secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 5.VIII.1939, AHGE-SRE, III-493-3.

<sup>962</sup> *Ibid.*

<sup>963</sup> *Ibid.*

Naciones, promovía entre los demás miembros latinoamericanos de la Sociedad la preparación de una declaración conjunta sobre el tema de cara a la próxima reunión de la Asamblea.<sup>964</sup> Si bien la cancillería mexicana estimó de entrada “que existen demasiados intereses en contrario, dado lo reducido del número de Estados americanos que aún son Miembros de la Sociedad de Naciones”, asimismo decidió consultar a la delegación permanente en Ginebra “a efecto de que se sirva informar, previa auscultación del medio, sobre los resultados favorables que pudiere tener la iniciativa del Gobierno uruguayo, para obtener cierta coordinación o unidad de principios entre los países americanos y expresarlo en esa forma, durante la XX Asamblea ordinaria de septiembre”.<sup>965</sup> Así, teniendo en cuenta los antecedentes antes expuestos, Fabela, como cabeza de la delegación, sugirió concretamente que:

[...] el gobierno de México debería persistir en su actitud de siempre: la legalista, aunque la mayoría de los Estados no lo sean. Legalista en el sentido de no interpretar el Pacto a su manera cuando el articulado del *Covenant* es de tal modo claro y terminante, que no cabe su interpretación, sino su cumplimiento. [...]<sup>966</sup>

Naturalmente que habría desventajas en ello: la posición no sería consecuente con el realismo político internacional, entendiendo por éste la línea de conducta común y que singularmente suponía “interpretar a su manera el significado del Pacto y aún violarlo, si es necesario, con tal de que los intereses del país no sufran menoscabo alguno”. Por consiguiente, robustecía Fabela su principal planteamiento:

Sin desconocer que los gobiernos deben antes que todo y después de todo, defender sus propios intereses antes que los intereses ajenos; y sin dejar de comprender que México no puede ni debe constituirse en un Don Quijote internacional, desfacedor de todos los entuertos [...] sin embargo, estimamos que, sin llegar a ningún extremo, se puede sostener un criterio, que, sin lesionar los intereses de México, nos señale como un país respetuoso de los principios que se comprometió a sostener cuando ingresó a la Sociedad.<sup>967</sup>

<sup>964</sup> Manuel Y. de Negri a Secretario de Relaciones Exteriores, Montevideo, 31.V.1939, AHGE-SRE, III-493-3.

<sup>965</sup> Anselmo Mena a Manuel Y. de Negri, México, 12.VI.1939, AHGE-SRE, III-493-3.

<sup>966</sup> Isidro Fabela a Secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 5.VIII.1939, AHGE-SRE, III-493-3.

<sup>967</sup> *Ibid.*

Fabela estimaba incluso que el sostenimiento de esta postura y la permanencia de México en la Sociedad de Naciones no podían hacer daño a las relaciones del país con las potencias totalitarias, Alemania, Italia y Japón, cuestión en la que cabía detenerse ante el continuo robustecimiento de los vínculos comerciales no obstante la reprobación de los actos de cada una de ellas en Manchuria, Etiopía y Austria (caso que se estudia en el siguiente apartado).

Pero supongamos que el conflicto se agudiza y que la guerra tan temida se llega a efectuar. [...] En esa eventualidad *nuestro gobierno debería seguir firme en su conducta para colaborar en la forma que le sea posible con los países democráticos, puesto que estamos convencidos de que no son ellos los que quieren la guerra* [...] ¿Cuáles serían las consecuencias de esta actitud? Serían inmediatas en el sentido de tener que suspender, al declararse la guerra, nuestro comercio de petróleo con Alemania, Italia y el Japón y como, según parece, dichos Estados nos consumen ahora —después del *boicot* decretado por la Gran Bretaña, Francia y otros países en contra de nuestro petróleo— una buena cantidad de él, resultaría que nuestra economía quedaría quebrantada desde luego. Pero [...] *entonces las mismas Potencias democráticas que han sido nuestras principales enemigas en la cuestión del petróleo, serían las primeras, por su propio beneficio, en solicitar todo el petróleo que México pudiera proporcionarles.*<sup>968</sup>

En suma, como lo expondría Fabela más ampliamente, mantener la posición legalista de México en la Sociedad de Naciones en nada podría perjudicar económicamente al país. Tampoco sería atinado cambiar de criterio y apoyar modificaciones importantes en el Pacto, particularmente en los artículos 10 y 16, su esencia coercitiva, pese a que este documento constitutivo continuara siendo inoperante, “pero que mañana pudiera ser aplicado, respetado y útil”, pues de lo contrario no quedaría más que una organización “académica y anodina”.<sup>969</sup> Fabela estaba en lo cierto, pues mantener esta política en nada podía sorprender a nadie.

Sólo quedaba estudiar la manera en que se respondería a la consulta colectiva de Uruguay, miembro que en 1921 ya había hecho explícita su reticencia a aplicar el

---

<sup>968</sup> *Ibid.* Las cursivas son mías.

<sup>969</sup> *Ibid.*

artículo 16 del Pacto ante un hipotético conflicto entre Argentina y Brasil, y para ello Fabela, puesto que la iniciativa uruguaya pretendía una declaración conjunta de los miembros latinoamericanos en la Asamblea, esbozaba la actitud de algunos de estos países hacia la Sociedad.

Argentina siempre se había opuesto a la idea de una comunidad latinoamericana de naciones que pudiera actuar en Ginebra como bloque regional aunque en varias ocasiones se hubiera servido de esta idea para postular algunas de sus candidaturas. Por otra parte, su política respecto a la reforma del Pacto perseguía la coordinación de este documento con el Tratado Briand-Kellogg y el pacto antibélico del ex canciller argentino Saavedra Lamas. Así, parecía muy poco probable que Argentina apoyara la propuesta uruguaya. Colombia, que hasta hace poco participaba con devoción en la organización ginebrina, sondeaba en ese momento la idea de un retiro colectivo de los miembros latinoamericanos.<sup>970</sup> Chile, que había pugnado por la universalidad plena de la Sociedad, cumplía su amenaza de retirarse al no determinarse que la Sociedad abría sus puertas a todos los Estados del mundo. “En cuanto a los demás países hermanos del continente —estimaba Fabela—, quizás sólo Haití y la República Dominicana, se inclinaran a seguir una conducta semejante a la nuestra”.<sup>971</sup> De 20 países latinoamericanos que bien desde el principio o en un momento posterior se hicieron miembros de la Sociedad de Naciones, en este momento menos de la mitad seguían siéndolo plenamente, esto es sin que se hubiera notificado a la Secretaría General la intención de retirarse y el periodo obligatorio de estancia de dos años aún estuviera corriendo: Argentina, Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, Haití, México, República Dominicana y Uruguay.

En su respuesta al gobierno uruguayo, la cancillería mexicana hizo suyo el modelo diseñado con este fin por el jefe de su delegación permanente en Ginebra:

---

<sup>970</sup> *Vid.* Carlos Darío Ojeda a Relaciones, Bogotá, 20.VI.1939, AHGE-SRE, III-493-3. Por órdenes del Secretario de Relaciones Exteriores de México, Eduardo Hay, se respondió a esta consulta advirtiendo sobre el debilitamiento que sufriría la Sociedad de Naciones por toda acción colectiva que no tuviera por objeto fortalecerla. “México continuará adherido organismo pues considera que aún habiéndose limitado sus posibilidades políticas es susceptible prestar altos beneficios cooperación internacional y pacifismo”. Relaciones a Legamex Bogotá, México, 21.VI.1939, AHGE-SRE, III-493-3.

<sup>971</sup> Isidro Fabela a Secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 5.VIII.1939, AHGE-SRE, III-493-3.

El gobierno de México abriga la esperanza de que los representantes de nuestros respectivos países se pusieran de acuerdo, ya para hacer una declaración conjunta que abarcara a todos o a la mayor parte de los Estados hispanoamericanos, miembros de la Sociedad, o bien para hacer esa declaración aisladamente conforme a las instrucciones de sus respectivas cancillerías. En la inteligencia de que tales instrucciones por lo que a nuestro gobierno se refiere, no podrán modificar la línea de conducta que México viene siguiendo, no sólo como Estado convencido de la necesidad de que subsista la Sociedad de las Naciones, sino como fiel a los principios esenciales del Pacto y a la aplicación de su articulado en la forma y términos que ha expresado reiteradamente la Representación de México ante la Sociedad de las Naciones.<sup>972</sup>

Este importante memorándum, con el que la Secretaría de Relaciones Exteriores estaría “completamente de acuerdo”, normaría la actitud mexicana hacia la Sociedad de Naciones y su Pacto sin que se produjeran más cambios que los acordados en septiembre de 1938.<sup>973</sup>

#### *La anexión de Austria: la protesta mexicana*

Al concluir la Primera Guerra Mundial, Viena había dejado de ser el centro social, administrativo y económico de un gran imperio para convertirse simplemente en la capital de la república austriaca. Como resultado de los tratados de Saint Germain y Trianon, Viena había perdido su *raison d'être* en tanto que el de Versalles ponía un alto a la autodeterminación de sus pobladores de habla y cultura alemanas para dar forma a una “Austria Alemana” —*Deutsch-Österreich* (1918)—<sup>974</sup> o determinar la incorporación de la nueva república a Alemania.<sup>975</sup> Quedó establecido que toda decisión relativa a la independencia de Austria debía ser consentida por la Sociedad de Naciones. Así, en 1931, esta organización se opondría al proyecto de unión aduanera entre Austria y Alemania que Berlín había concebido como una medida que contribuyera a la

<sup>972</sup> *Ibid.* Compárese con Anselmo Mena a Ministro de México en Montevideo, México, 4.IX.1939, AHGE-SRE, III-493-3.

<sup>973</sup> Anselmo Mena a Delegado Permanente de México ante la Sociedad de Naciones, México, 4.IX.1939, AHGE-SRE, III-493-3.

<sup>974</sup> KAPLAN, Marcos, “El anchluss de Austria de 1938” en Luis Ignacio SAINZ (coord.), *México frente al anchluss*, México, SRE, 1988, p. 34.

<sup>975</sup> *Vid.* BRUCKMÜLLER, Ernst, “The national identity of the Austrias” en TEICH, Mikulás & Roy PORTER, *The national question in Europe in historical context*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, pp. 196-227.

recuperación económica de ambos países.<sup>976</sup> La tenue identidad nacional austriaca y las dificultades que enfrentaba su consolidación como una nación viable subsistirían como precondiciones para la anexión de Austria a Alemania en marzo de 1938.<sup>977</sup> Sin embargo, muy poco dependerá de Austria, si bien el desorden político interno,<sup>978</sup> la tendencia autoritaria de los gobiernos de Engelbert Dollfuss y Kurt von Schuschnigg,<sup>979</sup> y la aparición del nacionalsocialismo alemán y austriaco facilitarán enormemente las cosas a la Alemania nazi.<sup>980</sup>

La conquista de un espacio vital —*Lebensraum*— figuró entre los principales objetivos de la política exterior nazi, y esto había sido adelantado por Hitler en diversos discursos y escritos programáticos como *Mein Kampf* y *Zweiten Buch*.<sup>981</sup> El nazismo pretendía la preponderancia alemana en el centro y este de Europa con posibles extensiones de su poderío cerca de la Unión Soviética como correspondía a un nuevo imperio continental.<sup>982</sup> Desde muy temprano, Hitler cultivó en su pueblo deseos imperialistas e hizo la promesa de restaurar la gloria y el esplendor alemanes. El punto de partida no podían ser sino los conjuntos étnicos alemanes dispersos en Europa central y oriental.<sup>983</sup> Mientras Alemania no contó con la suficiente fuerza para dar marcha a la reunión de su pueblo, su política exterior habló incesantemente de la voluntad de paz del III Reich para ocultar su labor de rearme clandestino.<sup>984</sup> Con el

---

<sup>976</sup> HISCOCKS, Richard, *The rebirth of Austria*, Oxford, Oxford University Press, 1953, pp. 2-3. Sobre la tutela económica de Austria por parte de la Sociedad de Naciones en aras de su rescate *vid. WALTERS, F. P., op. cit.*, pp. 211-216.

<sup>977</sup> BRUCKMÜLLER, E., *op. cit.*, p. 198.

<sup>978</sup> Desde principios de la década de 1920 Austria era un escenario de enfrentamientos entre las milicias privadas de la izquierda (Schutzbund) y los distintos grupos armados de la derecha (Heimatwehren, Bürgergarden, pero especialmente las Heimwehren, principales representantes del austrofascismo). Sobre las expresiones austriacas del fascismo *vid. MILZA, Pierre, Les Fascismes*, París, Éditions du Seuil, 1991, pp. 233-235, 388-390; PAYNE, Stanley G., *A History of Fascism, 1914-1945*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1995, pp. 245-252.

<sup>979</sup> *Vid. BURLEIGH, Michael, El Tercer Reich: una nueva historia*, México, Taurus, 2005, pp. 302-305; NÉGRIÉ, J., *Histoire de l'Autriche*, París, Les éditions du scorpion, 1961, pp. 265-267.

<sup>980</sup> *Vid. PAYNE, Stanley G., El fascismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1982, p. 117; MORRIS, Warren B., *The Weimar Republic and Nazi Germany*, Chicago, Nelson-Hall, 1982, pp. 237-240.

<sup>981</sup> RICH, Norman, *Hitler's War aims: The establishment of the new order*, Vol. II, Nueva York, Norton & Company, 1974, p. xi; véase también CASSELS, Alan, *Ideology and International Relations in the Modern World*, Nueva York, Routledge, 1996, pp. 161-169.

<sup>982</sup> ZORGIBIBE, Ch., *op. cit.*, p. 540; CRAIG, Gordon A., *Germany, 1866-1945*, Oxford, Oxford University Press, 1981, p. 698.

<sup>983</sup> BURLEIGH, M., *op. cit.*, p. 301.

<sup>984</sup> TENBROCK, Robert-Hermann, *Historia de Alemania*, Paderborn, Max Hueber-Ferdinand Schünningh, 1968, p. 294; KERSHAW, Ian, *El mito de Hitler: Imagen y realidad en el Tercer Reich*, Barcelona, Paidós, 2003, p. 169.

mismo propósito dirigió una diplomacia amistosa hacia los países orientales ubicados en su órbita económica e ideológica que condujo a engañosos acuerdos de defensa mutua.<sup>985</sup> Pronto Alemania pasaría a la fase de expansión, anexando Austria y transformando a Polonia y Checoslovaquia en Estados satélites.<sup>986</sup>

Hitler siempre fue muy claro en cuanto a Austria: “Austria alemana tornará al seno de la gran Patria germana”; y una vez en la cancillería su aparato de propaganda no dejaría de dirigirse a los austriacos como si fueran ciudadanos alemanes.<sup>987</sup> Italia dejó de ser un obstáculo en 1936. En enero, como consecuencia del régimen de sanciones que pesaba sobre Italia, Mussolini aceptaría que Austria estaba fuera de su esfera de influencia, con lo cual Hitler reconoció el Mediterráneo como mar italiano.<sup>988</sup> En julio de ese mismo año, Austria y Alemania llegaron a un acuerdo que si bien reconocía la independencia austriaca establecía igualmente que Austria sería un “país alemán”. Alemania se comprometía a no interferir más en los asuntos austriacos pero obtenía la legalización del partido nazi y la incorporación de algunos de sus miembros al gobierno austriaco.<sup>989</sup> Un año más tarde, a decir de Dietrich Orlow, el nazismo tiraría definitivamente “la máscara del revisionismo pacífico”<sup>990</sup> y prepararía la anexión inmediata de Austria como primer paso hacia la conquista del espacio vital (protocolo Hossbach).<sup>991</sup> El nazismo llevó a cabo cambios para contrarrestar la oposición a sus planes, poniendo bajo el control directo de Hitler al ejército y la política exterior.<sup>992</sup> La diplomacia mexicana no pasó por alto este proceso de depuración:

Las dificultades entre el hitlerismo y el ejército han tenido por origen la cuestión de España, y llegaron a su periodo crítico a causa de las exigencias de Mussolini, que

<sup>985</sup> Al respect, *vid. DUROSELLE*, Jean Baptiste, “The spirit of Locarno: Illusions of Pactomania” en *Foreign Affairs*, Vol. 50, julio 1972, pp. 752-764.

<sup>986</sup> PASSANT, Ernest James, *A short History of Germany, 1815-1945*, Cambridge, Cambridge University Press, 1960, pp. 196-197.

<sup>987</sup> WISKEMANN, Elizabeth, *La Europa de los dictadores, 1919-1945*, México, Siglo XXI, 1978, p. 115. Otras medidas de propaganda en BURLEIGH, M., *op. cit.*, p. 304.

<sup>988</sup> NÉGRIÉ, J., *op. cit.*, p. 270.

<sup>989</sup> Los acuerdos en “Memorándum para el señor presidente de la república”, México, 14.III.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (I).

<sup>990</sup> ORLOW, Dietrich, *A History of Modern Germany: 1871 to present*, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1991, p. 213.

<sup>991</sup> *Vid. LAUNAY*, Jaques de, *Histoire de la diplomatie secrète de 1914 à 1945*, Verviers, Marabout université, 1966, pp. 186-190.

<sup>992</sup> *Vid. BULLOCK*, Alan, *Hitler*, Barcelona, Bruguera, 1969, pp. 446-454.

viendo diezmadas sus tropas en el frente de guerra español, de acuerdo con lo pactado, exigió de Hitler el envío de algunas divisiones de refuerzo, pretensión a la que energicamente se opuso el ex jefe del Estado Mayor, General von Fritsch, quien juntamente con el mariscal von Blomberg, prefirió la dimisión a cargar con la responsabilidad de un acto pretoriano contra libertad de un pueblo, que como el que se bate en Madrid y en Teruel, inspira simpatías al ejército alemán, fanático admirador de los actos de heroísmo en que se considera fundada su tradición militar. [...] el ejército conservará una relativa libertad dentro del Estado totalitario, libertad que debe entenderse en lo que respecta a la ideología política, sin perjuicio de reconocer a Hitler como jefe absoluto cuando lo convoque en nombre de la integridad nacional, para recuperar perdidas zonas territoriales o sostener reivindicaciones coloniales.<sup>993</sup>

La crisis austriaca operaría de la mano del nazismo nativo y la propaganda sobre un pueblo nostálgico de los viejos tiempos imperiales, reducido ahora a un Estado artificial que para la mayoría carecía de sentido. Los austriacos serían sumamente receptivos a un discurso político que exaltaba los lazos étnicos e históricos con una Alemania orgullosa y capaz de infundir respeto entre quienes habían causado su desgracia. Pero no todo dependió de estos dos países. El gobierno de Neville Chamberlain parecía resignado a aceptar los cambios que se anuncianaban en relación a los alemanes austriacos, de los Sudetes (Checoslovaquia) y en la Ciudad Libre de Dantzig.<sup>994</sup> Austria perdería su independencia al cabo de “cuatro semanas de agonía”,<sup>995</sup> a partir de la entrevista de Hitler y Schuschnigg en Berchtesgaden el 12 de febrero;<sup>996</sup> Austria debía alinearse definitivamente al III Reich o las fuerzas de éste llegarían a Viena “como una tormenta de primavera.”<sup>997</sup>

Una semana después, Hitler pronunciaría un discurso a favor de la autodeterminación de los diez millones de alemanes que vivían Austria y Checoslovaquia. Sus libertades políticas, afirmaría el Führer, serían protegidas pues su futuro concernía al Tercer Reich. Por su parte, el gobierno austriaco anunciaría la

<sup>993</sup> Alfonso Guerra (Cónsul General en Hamburgo) a Secretario de Relaciones Exteriores, “Informe especial reservado: comentarios al margen de los últimos acontecimientos”, Hamburgo, 10.II.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (I).

<sup>994</sup> CRAIG, G. A., *op. cit.*, pp. 701-702.

<sup>995</sup> La expresión es del canciller austriaco von Schuschnigg. SHIRER, William L., *The rise and fall of the Third Reich: A history of Nazi Germany*, Nueva York, Simon and Schuster, 1960, pp. 331.

<sup>996</sup> *Ibid.*, pp. 325-330.

<sup>997</sup> GRUNBERGER, Richard, *Germany, 1918-1945*, Londres, Batsford, 1964, p. 132.

celebración de un plebiscito con la intención de reafirmar una “Austria libre, alemana e independiente, social, cristiana y unida”. Hitler respondió a esta medida ordenando la invasión de Austria. El viernes 11 de marzo por la mañana unidades de la Wehrmacht tomarían posiciones a lo largo de la frontera, pero el gobierno austriaco no haría ningún llamado a Londres, París, Praga o Ginebra. La invasión tendría lugar al día siguiente tras la sustitución del canciller Schuschnigg por un miembro del gabinete de filiación nazi, Seyss-Inquart.<sup>998</sup>

Alemania prometería un “verdadero” plebiscito para el pueblo austriaco, cuyo gobierno declararía unilateralmente la anulación del artículo 88 del tratado de Saint-Germain que prohibía a Austria su unión con Alemania. La anexión sería revestida de una aparente legalidad concertada por los líderes nazis que detentaban el poder en ambos países. Tras la elaboración de leyes que facultaban a Hitler para ejercer la presidencia en Austria y otra más que permitía la anexión total, el 10 de abril se celebró el plebiscito en el que el pueblo austriaco apoyó rotundamente la consigna “un pueblo, un Estado, un dirigente”. La legalidad en torno a la anexión no engaño a nadie, no obstante que las potencias europeas y la propia Sociedad de Naciones prefirieran conformarse con esta explicación.

La unión —escribe Glen Barclay— podía defenderse sólo sobre la base de que los ciudadanos de los dos Estados provenían de la misma línea racial y hablaban el mismo idioma. Lo que hacia tolerable esta unión a los ojos del mundo exterior era el hecho de que parecía obviamente ventajoso para Austria el ser incorporada a un Estado más poderoso, puesto que aparecía como dudoso que Austria llegara a ser económicamente viable por sí sola.<sup>999</sup>

El 14 de marzo de 1938, el representante alemán en México, Freiherr Rüdt von Collenberg, notificaba al gobierno mexicano sobre la reunión legal de Austria al Reich alemán.<sup>1000</sup> Edgar Prochnil, embajador de Austria ante los gobiernos de Estados Unidos

<sup>998</sup> *Vid. “Memorandum para el señor presidente de la república”*, México, 14.III.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (I).

<sup>999</sup> BARCLAY, Glen, *Revoluciones de nuestro tiempo: nacionalismo del siglo XX*, México, FCE, 1975, p. 42.

<sup>1000</sup> Freiherr Rüdt von Collenberg (Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de Alemania) a Eduardo Hay, México, 14.III.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (I).

y México también daría cuenta de lo mismo.<sup>1001</sup> La Secretaría de Relaciones Exteriores de México se limitaría entonces a acusar recibo de ambas notas.<sup>1002</sup> Antes de asumir públicamente una posición ante la anexión forzada de Austria, la cancillería mexicana tuvo igualmente conocimiento de los desórdenes causados en el país por supuestos representantes del nazismo. De acuerdo a la denuncia del presidente de la *Liga Legitimista Austriaca*, se había extendido una “invitación” a todos los nacionales austriacos avenidos en la Ciudad de México para participar en las celebraciones del *anschluss*, bajo la amenaza de que sus familiares en Austria o Alemania serían quienes responderían por los casos de desobediencia.<sup>1003</sup>

En este marco, el 16 de marzo de 1938, Isidro Fabela solicitó la autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores para hacer una declaración oportuna en protesta por los últimos sucesos, pero debió esperar los lineamientos generales de la cancillería.<sup>1004</sup> Ésta advirtió el espacio estrecho en el que podría presentarse tal protesta sin caer en notorias contradicciones respecto a la doctrina mexicana de no pronunciamiento sobre los cambios internos de las naciones, mucho más cuando el asunto estaba revestido con cierta legalidad y la propia Austria no había denunciado su incorporación al Tercer Reich. Las autoridades mexicanas en la materia optaron por la adecuación de la “doctrina México” al caso, desaprobando moralmente el daño causado pueblo austriaco con esta incorporación territorial. Esta nueva modalidad de la doctrina Estrada fue comunicada a Fabela en los siguientes términos:

México ha sostenido sistemáticamente [...] el que no incumbe a gobiernos extranjeros el pronunciarse sobre la legitimidad o ilegitimidad del régimen de gobierno de otros países. [...] es oportuno declarar una nueva modalidad de esta doctrina mexicana, en el sentido de que México tampoco se pronuncia sobre la legitimidad o ilegitimidad de las incorporaciones territoriales que haga un Estado, dentro de sus fronteras, de regiones geográficas que antes no estaban incluidas dentro de aquéllas. Atento México, sin embargo, más al interés de los pueblos que a la suerte de las comarcas en que están

---

<sup>1001</sup> Edgar Prochnil a Eduardo Hay, Washington, 14.III.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (I).

<sup>1002</sup> Eduardo Hay a Freiherr Rüdt von Collenberg, México, 19.III.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (I); Eduardo Hay a Freiherr Rüdt von Collenberg, México, 31.III.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (I).

<sup>1003</sup> Presidente de la Liga Legitimista Austriaca en América al Subsecretario de Relaciones Exteriores (Ramón Beteta) México, 17.III.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (I).

<sup>1004</sup> Fabela a Relaciones, Ginebra, 16.III.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (II); Relaciones a Fabela, México, 16.III.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (II).

establecidos, considera que la suerte de dichos pueblos no puede decidirse por voluntad extraña, sin causarles agravio; y atendiendo a este aspecto de ética internacional y fundamental, establece categóricamente que, sin pronunciarse por el reconocimiento o no reconocimiento de esta clase de incorporaciones territoriales, no puede verlas con simpatía, ni concederles aprobación de índole moral, cuando agravian a cualquier pueblo de que se trate [...] <sup>1005</sup>

Al día siguiente, Fabela puso a consideración de la Secretaría de Relaciones Exteriores un proyecto de nota para el Secretario General de la Sociedad, proponiendo, como se había hecho en el caso de España, difundirla paralelamente mediante la prensa. La cancillería dio su aprobación y ordenó la entrega inmediata de la nota que contenía la protesta del gobierno mexicano por la anexión de Austria. Avenol la recibió el 19 de marzo. Dos días más tarde circulaba ya entre los miembros de la Sociedad de Naciones<sup>1006</sup> acompañada, paradójicamente, de la comunicación alemana a esta organización sobre la incorporación austriaca al Reich y la consecuente eliminación de su membresía.<sup>1007</sup> Pero el impacto internacional que tuvo la nota mexicana debió mucho más al hecho de que el Secretario General de la Sociedad de Naciones no hubiera hecho más que limitarse a dar un acuse de recibo tras ser notificado de la desaparición de otro miembro de la organización.<sup>1008</sup> La condena provino de México y ayudó a fortalecer la posición internacional del país poco después de que el gobierno de Lázaro Cárdenas anunciara la expropiación de la industria petrolera.<sup>1009</sup> Con este propósito, el mismo 18 de marzo de 1938, la cancillería mexicana había ordenado a

---

<sup>1005</sup> Secretaría de relaciones Exteriores, “Memorandum”, México, 16.III.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (I). Las cursivas son mías.

<sup>1006</sup> SOCIETE DES NATIONS, Communiqué au Conseil et aux Membres de la Société, “Communication de la délégation mexicaine”, Ginebra, 21.III.1936, C.101.M.53.1938, en AHGE-SRE, III-1703-1 (II). Entusiasmado por el regreso del socialista Joseph Paul-Boncour al Ministerio de Asuntos Exteriores francés, Fabela se adelantó a enviarle una copia de la nota entregada ese mismo día al Secretario General de la Sociedad, confiando en que Boncour llevaría por otro camino la política europea. Isidro Fabela a Joseph Paul-Boncour, Ginebra, 19.III.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (II); Joseph Paul-Boncour a Isidro Fabela, París, 29.III.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (II).

<sup>1007</sup> SOCIETE DES NATIONS, Communiqué au Conseil et aux Membres de la Société, “Communication du Gouvernement allemand concernant la situation de l’Autriche par rapport à la Société des Nations”, Ginebra, 21.III.1936, C.102.M.54.1938.VII (el comunicado fue enviado desde Berlín el 18 de marzo de 1938) en AHGE-SRE, III-1703-1 (II) y AMAE, R 1224, exp. 13.

<sup>1008</sup> SOCIETE DES NATIONS, Communiqué au Conseil et aux Membres de la Société, “Communication du Gouvernement allemand concernant la situation de l’Autriche par rapport à la Société des Nations: accusé de réception du Secrétaire général”, Ginebra, 21.III.1936, C.102(a).M.54(a).1938.VII, en AHGE-SRE, III-1703-1 (II).

<sup>1009</sup> Véase también SAINZ, Luis Ignacio, “México frente a la anexión” en L. I. SAINZ, *op. cit.*, pp. 73-74; MARBEAU, M., *op. cit.*, p. 77.

todos sus representantes en el exterior entregar una copia de la nota preparada por Fabela a la prensa y a los gobiernos ante los que estaban adscritos; por una o varias razones, el gobierno mexicano estuvo en el centro de una ruidosa polémica internacional.<sup>1010</sup> La nota de protesta que Fabela entregó a Avenol destacaba la ilegalidad que caracterizaba la incorporación de Austria al Reich; condenaba el sometimiento de una nación a la voluntad coactada de sus representantes y llamaba a la Sociedad de Naciones a intervenir en el asunto:

En vista de la supresión de Austria como Estado independiente por obra de una intervención militar extranjera y teniendo en cuenta que hasta la presente fecha no ha sido convocado el Consejo de la Sociedad de Naciones [...] tengo el honor de enviar a usted las siguientes declaraciones [...] Austria ha dejado de existir como Estado independiente por obra de la agresión que viola flagrantemente nuestro Pacto constitutivo así como los Tratados de Versalles y St. Germain que consagran la independencia de Austria como inalienable. [...] En consecuencia, todo convenio o resolución que menoscabe la independencia de Austria debe considerarse como ilegal [...] por los miembros de la Sociedad de Naciones. La circunstancia de que las autoridades de Viena hayan entregado el poder nacional al invasor, no puede servir de excusa a los agresores, ni la Sociedad de Naciones debe aceptar el hecho consumado sin enérgicas protestas y sin reacciones indicadas en el Pacto. Por otra parte, las autoridades que abandonaron el Poder Ejecutivo no presentan al pueblo austriaco [...] En consecuencia, los estados miembros de la Liga de las Naciones no deben considerar sus actos y palabras como expresión libre y legal de la nación sometida. [...]<sup>1011</sup>

---

<sup>1010</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores a las representaciones de México en el exterior, México, 18.III.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (I). Una variada serie de recortes de la prensa mundial a este respecto en AHGE-SRE, III-1703-1 (I-II). Casi la totalidad de los gobiernos acusaron recibo a la comunicación del gobierno cardenista. (*Vid.* AHGE-SRE, III-1703-1 I-II). Únicamente Bolivia, cuya diplomacia aún peleaba por el Chaco, expresó su “perfecta conformidad” con el principio que sosténía México de no reconocer ninguna conquista alcanzada por la fuerza. Alfonso de Rosenzweig Díaz, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario en Bolivia, a Secretaría de Relaciones Exteriores, La Paz, 26.III.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (I); Alfonso de Rosenzweig Díaz a Secretario de Relaciones Exteriores, “Contestación del gobierno boliviano a la nota de esta Legación relativa a la agresión de que ha sido víctima la República de Austria”, La Paz, 4.IV.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (I).

<sup>1011</sup> SOCIETE DES NATIONS, Communiqué au Conseil et aux Membres de la Société, “Communication de la délégation mexicaine”, Ginebra, 21.III.1936, C.101.M.53.1938, en AHGE-SRE, III-1703-1 (II). Parte de la nota se reproduce en FABELA, Isidro, *Neutralidad*, México, Biblioteca de Estudios Internacionales, 1940, pp. 270-271.

A una semana de la circulación de la nota, Fabela informaba detalladamente de su recepción y empleo por la prensa más atenta a las acciones de la organización ginebrina:

Contrastando grandemente con nuestra actitud, la del Secretario General fue motivo de ataques jurídicos bien fundados por parte de la prensa izquierdista [...] Hasta los periódicos de derecha manifestaron su descontento [...] La crítica más aguda hecha al Secretario General fue la relativa a la silenciosa y pasiva actitud que adoptó ante la nueva y flagrante violación del Pacto [...] El hecho de que haya aceptado una comunicación del Estado alemán [...] informando que Austria no pertenece ya a la Sociedad de las Naciones, ha sido una prueba palpable de la estrecha dependencia en que el Secretario General está con respecto a la política inglesa. [...] En realidad esta labor de “estafeta” [...] no es la que le corresponde en el caso presente en que dicha comunicación parte de un Estado no miembro de la SDN [...]<sup>1012</sup>

Naturalmente, la diplomacia alemana protestó igualmente ante el gobierno mexicano. Con este propósito, el 5 de abril de 1938, von Collenberg expresó a Hay la extrañeza con que su gobierno leía la nota mexicana a la Sociedad de Naciones condenando la incorporación de Austria al Reich. Para éste, la actitud del gobierno mexicano resultaba injustificada “en vista de que no había existido ninguna invasión, sino que la anexión se había realizado de acuerdo con los deseos del pueblo austriaco”. A decir de von Collenberg, la nota mexicana, un “documento trágico-cómico”, suponía un “completo desconocimiento de la verdadera situación”.<sup>1013</sup> Pese a que von Collenberg retiró enseguida el calificativo “trágico-cómico”, la audiencia no se extendió gran cosa, tan sólo lo suficiente para que Hay volviera a dejar en claro cuál era la posición del gobierno mexicano, si bien la conversación daría un interesante giro que le puso fin:

---

<sup>1012</sup> Isidro Fabela a Secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 28.III.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (II). Si bien la actuación de Avenol ha sido severamente juzgada por los estudiosos dado su temperamento débil e indeciso, habría que tener en cuenta igualmente la consideración de Marbeau respecto al contexto general en que se inserta la acción societaria y la de sus representantes: “La caractère généralement négatif des jugements émis sur Avenol ne doit pas masquer ce qui ressort des insuffisances structurelles de la SdN ou des erreurs commises par les grandes démocraties occidentales”. MARBEAU, M., *op. cit.*, p. 38.

<sup>1013</sup> Secretaría Particular, Memorándum, México, 5.IV.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (I). Las cursivas son mías.

[...] no tuve inconveniente en manifestarle que la actitud de México respecto al asunto de Austria era consecuente a las actitudes que México había tenido anteriormente respecto a la invasión de Italia en Abisinia y a la del Japón en China. [...] que no solamente obedecíamos a la ética internacional de cumplir y hacer cumplir el Pacto firmado por los miembros de la Liga de las Naciones, sino que también México tenía que conservarse en condiciones de poder protestar en el caso de que sufriera alguna invasión por cualquier otro país. El señor Ministro me dijo que ya recordaba que en otra ocasión le había yo hablado de la fuerza moral que deseábamos adquirir en caso de ser invadidos por los Estados Unidos de Norte América. Yo desde luego le manifesté con toda energía que nunca había yo mencionado ni con él ni con ningún otro Ministro, el nombre de los Estados Unidos de Norte América [...]<sup>1014</sup>

La cuestión austriaca —si puede ser llamada así— fue llevada a Evian para buscar una solución humanitaria a favor de los refugiados políticos. La iniciativa fue tomada por el presidente Roosevelt, quien convocó los demás miembros de la comunidad internacional a una Conferencia “Intergubernamental” para concertar acciones a este respecto. El gobierno cardenista simpatizó con la iniciativa y adelantó “la mejor disposición de acoger a los refugiados de que se trata, dentro de los límites que nuestras leyes de emigración establecen.”<sup>1015</sup> Primo Villa Michel, quien representaría a México en la Conferencia sobre refugiados alemanes y austriacos, fue instruido para expresar que

[...] recibirán preferente acogida quienes estén en disposición de sumarse al esfuerzo productivo de los campesinos mexicanos que quieran dedicarse a las labores agrícolas, así como profesionistas destacados, obreros de alto tipo técnico y especialistas en las diferentes ramas del saber, que, expulsados de los centros de investigación y trabajo, quieran venir a aportar su experiencia y su conocimiento al estudio y aprovechamiento de nuestros recursos naturales y al perfeccionamiento de la agricultura y de la industria.”<sup>1016</sup>

La Conferencia de Evian se reunió a principios de julio de 1938 y contó con la asistencia de 32 países. Pese a que el optimismo respecto a los resultados de la

<sup>1014</sup> Secretaría Particular, Memorándum, México, 5.IV.1938, AHGE-SRE, III-1703-1 (I). Las cursivas son mías.

<sup>1015</sup> “Boletín para el DAPP: La Conferencia de Evian, razones para convocarla y política que México seguirá en ella”, AHGE-SRE, III-1246-9 (I).

<sup>1016</sup> *Ibid.*

Conferencia no caracterizó la apertura de sus trabajos, éste ganó terreno en los días posteriores y facilitó la conformación de un comité permanente intergubernamental. El carácter de este comité fue definido cuidadosamente para evitar complicaciones y llevar a soluciones urgentes: sería apolítico; aceptaría la realidad tal y como era; se circunscribiría a los emigrantes de Alemania y Austria (en su mayoría judíos); facilitaría su establecimiento en los países de acogida y no llegaría a resoluciones sino a recomendaciones.<sup>1017</sup> Con su afortunado pragmatismo, el estilo de la política multilateral estadounidense ganaba así terreno a la societaria.

No juzgué conveniente —informaría Villa Michel al concluir la Conferencia— hacer ninguna referencia de carácter político ni ninguna reserva porque [...] ninguna influencia ni efecto tiene el documento [de las recomendaciones finales] sobre la posición política, de facto y de jure, que mantenemos con el Reich. [...] La sola reunión del Comité es por sí misma una reprobación de la emigración forzada, de las doctrinas que la inspiran, de los métodos que para ella se emplean y de las consecuencias que tiene tanto sobre las víctimas directas como sobre el resto del mundo.<sup>1018</sup>

### *Vocación societaria del gobierno cardenista*

A diferencia de los llamados anteriores que promovieron el retiro de México de la Sociedad de Naciones, el que hizo a finales de 1938 un vocero de la Confederación Nacional Campesina de la Cámara de Diputados, el diputado Adán Ramírez López, podía encontrar, según estimaciones de la propia organización ginebrina, un importante respaldo popular:

Les déclarations du député M. Adán Ramírez López peuvent être plus dangereuses que les précédentes, parce que la question du retrait du Mexique de la Société des Nations passe du domaine purement politique de la Chambre des Députés aux milieux populaires

<sup>1017</sup> Primo Villa Michel a Secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 18.VII.1938, AHGE-SRE, III-1246-9 (I).

<sup>1018</sup> *Ibid.* Acerca de la inmigración judía en México véase la obra de Daniela GLEIZER SALZMAN, *México frente a la inmigración de refugiados judíos, 1934-1940*, México, INAH-Fundación Cultural Eduardo Cohen, 2002 y “Exiliados incómodos: México y los refugiados judíos del nazismo, 1933-1945”, Tesis doctoral, México, Centro de Estudios Históricos-El Colegio de México, 2007.

de la Confédération Nationale des paysans, qui est une force agissante et puissante au Mexique.<sup>1019</sup>

La opinión de Ramírez López fue difundida por *El Universal* como una de las voces que se oponía al pago de la cuota anual de México como miembro de una organización internacional que no estaba dando buenos resultados:

[...] teniendo México un gobierno de tendencia perfectamente definida hacia la izquierda, y habiendo censurado abiertamente la conquista de Etiopía, la invasión de España por las fuerzas italianas y alemanas con objeto de apuntalar el movimiento fascista encabezado por Franco, el cercenamiento territorial de Checoslovaquia, y en general todas las agresiones a los países débiles, considero incongruente con nuestra propia tendencia conservar ligas de amistad con un organismo que hasta ahora sólo ha servido para definir con más precisión el carácter imperialista de los países fuertes. [...]<sup>1020</sup>

No pocos diputados fueron de la misma opinión al cuestionar al Secretario de Relaciones de Exteriores sobre el pago de la contribución mexicana.<sup>1021</sup> La Comisión de Presupuesto acusaba a la Sociedad de Naciones de violar su Pacto y el derecho internacional, por lo que pedía a Hay que expusiera a los diputados las razones que justificaban la permanencia de México en la Sociedad de Naciones, considerando que la cuota mexicana en Ginebra bien podría ser destinada al pago de indemnizaciones a Estados Unidos por concepto de tierras expropiadas.<sup>1022</sup> El tema, sin embargo, volvía a tratarse con la acostumbrada “demagogia en materia internacional”,<sup>1023</sup> algo que tranquilizaba a los funcionarios de la Sociedad de Naciones, para quienes la cuestión sólo precisaría medidas circunstanciales como no solicitar de momento al gobierno mexicano el pago de su contribución.<sup>1024</sup> Vicente Lombardo Toledano, apreciado en Ginebra como “un hombre de gran influencia no únicamente en el medio laboral sino en

<sup>1019</sup> Julián Nogueira a Sean Lester, Ginebra, 21.XI.1938, ASDN/R 5722, “Mexico and the League of Nations: Various Correspondences”.

<sup>1020</sup> *El Universal*, Ciudad de México, 4.XI.1938.

<sup>1021</sup> *El Universal*, Ciudad de México, 31.X.1938.

<sup>1022</sup> *El Universal*, Ciudad de México, 2.XI.1938.

<sup>1023</sup> Julián Nogueira a Vigier, Ginebra, 17.XI.1938, ASDN/R 5722, “Mexico and the League of Nations: Various Correspondences”; *El Universal*, Ciudad de México, 1.XI.1938.

<sup>1024</sup> Julián Nogueira a Sean Lester, Ginebra, 21.XI.1938, ASDN/R 5722, “Mexico and the League of Nations: Various Correspondences”.

los medios políticos en general”, reaccionó contundentemente contra la actitud hostil de este grupo minoritario de diputados:

No podemos tratar de una manera precipitada un asunto complejo de carácter político que exige un estudio de la situación europea y mundial. Corresponde ciertamente al Poder Ejecutivo todo lo referente a las relaciones políticas e internacionales y es éste el que podrá en el momento oportuno exponer los puntos de vista del Gobierno de la República.<sup>1025</sup>

El asunto fue definitivamente zanjado por Cárdenas, quien aprovechó la estancia de Fabela en México para expresarle que su gobierno no tenía ninguna intención de separarse de la Sociedad de Naciones y que, en consecuencia, su política hacia Ginebra no observaría ningún cambio.<sup>1026</sup>

Lo cierto es que sí se verificarían algunos cambios importantes a favor de una colaboración más estrecha. México había mantenido hasta este momento cierta distancia frente a las oficinas permanentes de las organizaciones ginebrinas. En pocas palabras, no había promovido a sus nacionales para que formaran parte del nuevo funcionariado internacional, con la excepción del joven internacionalista mexicano Enrique Munguía,<sup>1027</sup> quien fue más bien “reclutado” en París hacia 1935 por la Oficina Internacional del Trabajo, para ser más tarde transferido —en 1938— a la Sección Jurídica de la Secretaría General de la Sociedad de Naciones con la categoría de especialista.<sup>1028</sup> En 1938, la diplomacia mexicana emprendía la promoción de Isidro Fabela para ocupar un puesto en la Corte Permanente de Justicia Internacional de La

---

<sup>1025</sup> *El Universal*, Ciudad de México, 4.XI.1938; Julián Nogueira a Sean Lester, Ginebra, 25.XI.1938, ASDN/R 5722, “Mexico and the League of Nations: Various Correspondences”; Luis Sánchez Pontón al Secretario General, México, 24.XII.1938, ASDN/R 5151, Jacket 4 “Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón”.

<sup>1026</sup> Julián Nogueira a Sean Lester, Ginebra, 10.XII.1938, ASDN/R 5722, “Mexico and the League of Nations: Various Correspondences”.

<sup>1027</sup> Enrique Munguía, quien también es conocido por su filiación literaria al grupo mexicano de “los contemporáneos”, fue autor del más importante texto de difusión impreso en México (por el organismo de propaganda del gobierno cardenista) sobre los propósitos, organización y obra de la Sociedad de Naciones. *Vid. MUNGUÍA, Enrique, Qué es y para qué sirve la Sociedad de las Naciones*, México, Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad, 1939.

<sup>1028</sup> Enrique Munguía murió por enfermedad a principios de 1940, poco después de que cesaran sus funciones como miembro de la Sección Jurídica de la Sociedad de Naciones. ASDN/Section Files: Personnel Files (en adelante PF), “M. Enrique Munguía”.

Haya. El representante británico en El Salvador daba cuenta de las gestiones que con este propósito llevaba adelante el representante mexicano en ese país centroamericano, puesto que el jurista salvadoreño Gustavo Guerrero ocupaba el puesto de presidente de la Corte de La Haya.<sup>1029</sup> Fabela debió esperar al final de la guerra para integrarse a esta Corte, que entre otros cambios dejó de denominarse “Permanente”.

Algunas otras actividades permiten apreciar la buena disposición del gobierno mexicano y de algunos sectores del medio político del país hacia la diplomacia multilateral representada por los organismos de Ginebra. En 1938, México sería la sede del Congreso de Higiene Rural auspiciado por la Sociedad de Naciones y de la Convención Latinoamericana de Trabajadores, organizada por la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la cual, a través de su representante a la Conferencia del Trabajo, hizo llegar a la Secretaría General de la Sociedad una invitación especial a este evento.<sup>1030</sup> La Secretaría General instruyó a su correspondiente en México —Luis Sánchez Pontón— para asistir a los trabajos de la Convención como su representante, e informar finalmente sobre las acciones dirigidas a definir una posición política común de los trabajadores ante el probable conflicto internacional.<sup>1031</sup>

Pero la acción más importante tuvo como base un ambicioso proyecto de Isidro Fabela, cuyo propósito era la creación de un servicio de información y difusión en México de la obra técnica desarrollada por la Sociedad de Naciones. Fabela emprendió sus gestiones ante la cancillería a principios de 1939, a la cual, tras un primer rechazo, hacía saber que durante su última estancia en el país

[...] tuve la oportunidad de hablar con el señor presidente sobre el desconocimiento que había entre el público general sobre la obra técnica de la Sociedad de las naciones, habiéndole dicho que, en mi concepto, el único medio de remediar tal situación consistía en publicar noticias en los periódicos [...] el servicio de boletines sobre las actividades

<sup>1029</sup> Standler a Viscount Halifax, San Salvador, 1.VI.1938, ANRU/FO 371/21482, “Question of Mexico obtaining a Seat at the Permanent Court of International Justice at the Hague”.

<sup>1030</sup> J. Yurén a D. A. Pelt (Director de la Sección de Información de la SDN), Ginebra, 21.VI.1938, ASDN/R 5708, “Latin American Conference, Mexico, 5th Sept. 1938”.

<sup>1031</sup> *Vid.* Nota para los Sres. Wilson y Lester, Ginebra, 25.VI.1938, ASDN/R 5708, “Latin American Conference, Mexico, 5th Sept. 1938”; Sean Lester (Secretario General adjunto) a Luis Sánchez Pontón (correspondiente en México de la Sociedad de Naciones), Ginebra, 7.VII.1938, ASDN/R 5708, “Latin American Conference, Mexico, 5th Sept. 1938”; Luis Sánchez Pontón a Sean Lester, México, 22.IX.1938, ASDN/R 5152.

técnicas de la Sociedad de las Naciones que me propongo implantar no supone ningún gasto especial [...] los boletines se enviarían periódicamente —dos, tres veces por semana— por la vía aérea, utilizando el personal de esta Oficina.<sup>1032</sup>

Tal como lo explicaba Fabela, una vez que estos boletines llegaran a México su contenido podía difundirse de manera regular mediante los diarios de mayor circulación y aprovechando los servicios del Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad (DAPP). Este proyecto fue finalmente aprobado pero no sobrevivió a la guerra.

México no se retiraría de la Sociedad de Naciones, sin importar que así lo decidieran un número importante de países americanos.<sup>1033</sup> Como fue señalado en la primera parte de este capítulo, el gobierno Colombiano había consultado a los demás miembros latinoamericanos de la Sociedad de Naciones sobre una acción de retiro colectivo. Previo el inicio de la Segunda Guerra Mundial, como se le hacía saber a Isidro Fabela, las autoridades mexicanas no veían ninguna razón para desvincularse de la organización: “Nuestro gobierno [...] no ha pensado ni por un momento separarse de la Sociedad de las Naciones, pues a pesar de sus últimos fracasos desde un punto de vista meramente político, ve en ella un baluarte del humanitarismo y de la paz”.<sup>1034</sup> Isidro Fabela había enriquecido notablemente el razonamiento que animaba al gobierno mexicano permanecer en Ginebra. Un mes antes, el internacionalista respaldaba esta decisión:

[...] el retiro de México de la Sociedad de Naciones tendría muchos más inconvenientes que ventajas. [...] aunque los fracasos políticos de la Sociedad de Naciones son evidentes, por culpa fundamental de las grandes Potencias que no supieron, o no quisieron, en los momentos oportunos hacer cumplir el Pacto de la Sociedad de Naciones [...] aunque es bien sabido que no se puede obtener la paz por medio de la seguridad colectiva [...] nosotros tenemos la creencia bien arraigada de que la Sociedad de Naciones debe seguir viviendo, pues si dejara de existir habría [que] crear una nueva

---

<sup>1032</sup> Isidro Fabela a Secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 9.II.1939, AHGE-SRE, III-2383-9.

<sup>1033</sup> Sobre la reducción de los miembros europeos y americanos *vid.* WALTERS, F. P., *op. cit.*, pp. 750-753.

<sup>1034</sup> Anselmo Mena a Delegado Permanente de México ante la Sociedad de las Naciones, México, 10.VIII.1939, AHGE-SRE, III-493-3.

[que] se ocupara de estudiar la manera de afianzar las relaciones entre todos los Estados del mundo y proveer a la paz universal.<sup>1035</sup>

De acuerdo con el correspondiente en México de la Sociedad de Naciones, inclusive la tradicional oposición política a la permanencia en Ginebra cesó en sus ya esperados ataques en fechas cercanas a la planeación y aprobación del presupuesto anual de la federación:

[...] en México se ha podido observar un fenómeno interesante: los elementos de derecha que en otra ocasión habían atacado duramente a la Sociedad de Naciones, en las presentes circunstancias no han osado reprobar su actitud y parece que comprenden la necesidad indispensable de apoyarla más fuertemente en el futuro [...]<sup>1036</sup>

### *La última Asamblea de la Sociedad de Naciones: expulsión de la URSS*

En diciembre de 1939, transcurridos ya los tres primeros meses de la Segunda Guerra Mundial, se reuniría en Ginebra la XX Asamblea de la Sociedad de Naciones, cuya relevancia deriva de dos hechos: fue la última y en su transcurso se decidió la expulsión de la URSS por su incursión militar en Finlandia.<sup>1037</sup> El desmembramiento y desaparición de Checoslovaquia a manos de Alemania y los Estados danubianos bajo la mirada permisiva de Francia y Gran Bretaña —en principio resignados por los acuerdos de Munich (septiembre de 1938) que respaldaban la incorporación al Reich de los Sudetes alemanes—; así como la invasión de Albania por parte de Italia en abril de 1939 y la de Polonia por Alemania en septiembre de 1939, que determinaría finalmente la guerra a gran escala, en ningún modo fueron abordados por la organización

---

<sup>1035</sup> Isidro Fabela a Secretario de Relaciones Exteriores, “Retiro simultáneo de los países americanos de la Sociedad de las Naciones, como lo sugiere Colombia”, Ginebra, 20.VII.1939, AHGE-SRE, III-493-3.

<sup>1036</sup> Luis Sánchez Pontón a Joseph Avenol, México, 17.XI.1939, ASDN/R 5151, Jacket 6 “Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón”.

<sup>1037</sup> Sobre los antecedentes inmediatos al conflicto y su evolución militar y diplomática, *vid. JUSSILA, Osmo et. al., Finlandia, historia política (1809-1999)*, Madrid, Espasa Calpe, 1999, pp. 230-244; *KLINGE, Matti, Breve historia de Finlandia*, Helsinki, Otava, 1997, pp. 130-135.

ginebrina.<sup>1038</sup> “El proceso hacia la neutralidad —escribe Walters— había comenzado dos años antes, tan pronto como las grandes potencias anunciaron su intención de poner fin a las sanciones contra Italia”.<sup>1039</sup> Primero Isidro Fabela y después Manuel Tello, quien en esta ocasión encabezaría a la delegación mexicana, esperaron en vano instrucciones acerca de los últimos casos de agresión internacional, puesto que sobre ninguno de ellos se conocía la actitud que asumiría el gobierno cardenista,<sup>1040</sup> no obstante que la sociedad mexicana, como lo informaba el correspondiente en México de la Sociedad de Naciones, no era indiferente al conflicto europeo:

Si bien la opinión pública no está unida para juzgar los hechos del momento, así como las responsabilidades concernientes al conflicto, el pueblo, en general, condena el ataque alemán a Polonia y justifica la política franco británica. Sobre todo las organizaciones obreras y las agrupaciones de izquierda han aprovechado para reforzar sus argumentos contra el fascismo y el nazismo declarándolos enemigos del orden internacional y responsables de la guerra.<sup>1041</sup>

Hasta que no tuvo lugar esta última reunión de los miembros de la Sociedad de Naciones, el gobierno mexicano se limitó a comunicar su decisión de mantenerse neutral ante la nueva conflagración europea.<sup>1042</sup>

El 11 de diciembre de 1939, los representantes de 43 Estados inauguraron los trabajos de la XX Asamblea. Su presidente, el delegado noruego Carl Joachim Hambro, expuso —tras una breve introducción a favor de la preservación de la obra técnica y social de la organización— la situación de Finlandia, que desde el 30 de noviembre de 1932 resistía la invasión del ejército rojo.<sup>1043</sup> La URSS pretendía favorecer a la

<sup>1038</sup> *Vid.* LÓPEZ CONTRERAS, Guillermo, “La diplomacia mexicana frente a Europa Central en el periodo de entreguerras, 1918-1940”, Tesis de maestría, Morelia, IIH-UMSNH, 2008, pp. 166-193. Sobre la adaptación de la Sociedad de Naciones al estado de guerra *vid.* MARBEAU, M., *op. cit.*, pp. 77-80, 106-109.

<sup>1039</sup> WALTERS, F. P., *op. cit.*, p. 743.

<sup>1040</sup> Isidro Fabela a Lázaro Cárdenas, Ginebra, 18.III.1939, AGN, Fondo presidentes: Lázaro Cárdenas, Caja 937, exp. 550/46; Manuel Tello (Encargado de Negocios a. i.), a Secretario de Relaciones Exteriores, Ginebra, 3.X.1939, AHGE-SRE, III-493-1.

<sup>1041</sup> Luis Sánchez Pontón al Secretario General, México, 18.IX.1939, ASDN/R 5151, Jacket 6 “Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón”.

<sup>1042</sup> SOCIETE DES NATIONS, “Communications concernant l’Etat de Guerre actuel: communication du Gouvernement du Mexique concernant la neutralité de Mexique”, Ginebra, 13.X.1939, C.256(a).M.174(a).1939.VII.

<sup>1043</sup> Manuel Tello a Secretario de Relaciones Exteriores, “Informe sobre los trabajos de la reunión ordinaria de la Asamblea de la Sociedad de las Naciones”, Ginebra, 18.XII.1939, AHGE-SRE, III-493-5; SOCIÉTÉ DES NATIONS,

oposición del gobierno finés que le era ideológicamente afín y a la que reconoció como gobierno inmediatamente a fin tomar diversas posiciones militares en Finlandia que garantizaran la seguridad de Leningrado.<sup>1044</sup> La Asamblea entró así de lleno en la discusión del conflicto que el Consejo había turnado a este organismo con base en el artículo 15 del Pacto. Finlandia, tal como lo informaría Tello,

[...] de antemano llevaba el asunto ganado, pues no había una sola delegación que no condenara la agresión y los documentos presentados demostraban hasta la evidencia que el gobierno de Finlandia se había mostrado dispuesto a hacer grandes sacrificios con objeto de evitar un conflicto armado con la URSS. La opinión a favor de la causa finlandesa era unánime y calurosa.<sup>1045</sup>

En su exposición ante el pleno, el representante finlandés, Rudolf Holsti, citaría hábilmente numerosos extractos de discursos de sus agresores, en los que la diplomacia soviética resaltaba la necesidad del sistema de seguridad colectiva y alentaba la adopción de fórmulas internacionales para la definición del agresor. Un comité de estudio, que más tarde haría proposiciones concretas a la Asamblea, fue integrado por Bolivia, Canadá, Egipto, Francia, Gran Bretaña, India, Irlanda, Noruega, Portugal, Siam, Suecia, Uruguay y Venezuela bajo la presidencia del portugués José Caeiro da Matta. El Comité hizo un último llamado para que las partes suspendieran las hostilidades y buscaran una fórmula de conciliación. Finlandia había aceptado de antemano, en tanto que el gobierno soviético rechazó la propuesta con los mismos argumentos expuestos a principios de diciembre para oponerse a la reunión del Consejo y la Asamblea solicitada exitosamente por Finlandia con base en el artículo 11 del Pacto. De entrada, la URSS negaba encontrarse en guerra con Finlandia por lo que consideraba injustificada la invocación de tal artículo del Pacto; advertía asimismo que esta solicitud no podía considerarse, pues la presentaba un gobierno ya depuesto que enfrentaba indebidamente a los representantes de la “República Democrática de

---

“Actes de la vingtième session ordinaire de l’Assemblée (11-14 décembre 1939); Séances plénières”, Ginebra, I.1940, pp. 4-5.

<sup>1044</sup> MARBEAU, M., *op. cit.*, p. 107.

<sup>1045</sup> Manuel Tello a Secretario de Relaciones Exteriores, “Informe sobre los trabajos de la reunión ordinaria de la Asamblea de la Sociedad de las Naciones”, Ginebra, 18.XII.1939, AHGE-SRE, III-493-5.

Finlandia” con los que las autoridades soviéticas habían resuelto plenamente las diferencias entre ambas naciones; la URSS acudía a su auxilio de acuerdo con el reciente tratado de asistencia entre ambos países.<sup>1046</sup> Por consiguiente, la URSS no tomaría parte en las reuniones del Consejo y la Asamblea que se ocuparan de esta cuestión.<sup>1047</sup> El Comité procedió así a determinar la parte agresora, echando mano, paradójicamente, de las Convenciones de Londres de julio de 1933 sobre esta materia, las cuales habían tomado forma a partir de un proyecto presentado por la URSS a la Conferencia del Desarme y que también tenía entre sus signatarios a Finlandia.<sup>1048</sup>

Como resultado de las discusiones en torno a la reforma del Pacto y las diversas posiciones adoptadas a este respecto por sus miembros, la Sociedad de Naciones había perdido su perfil coercitivo e incluso, como lo apunta Marbeau, “l’œuvre politique paraît appartenir au passé”.<sup>1049</sup> Si bien estaba claro que la URSS sería condenada por sus actos, lo único que quedaría por decidir sería la forma de hacerlo, pues el Pacto ya había sido desmantelado en todo lo relativo a sanciones. La toma pública de posiciones inició con la tercera sesión de la Asamblea. Argentina, que al igual que otros miembros sudamericanos había estado sometida a la molesta propaganda soviética, fue la primera en proponer no sólo una condena moral sino también la expulsión, pese a que lo que Finlandia pedía era una mediación que permitiera encontrar una fórmula conciliatoria.<sup>1050</sup>

El Comité especial incluyó esta medida en el proyecto de resolución que tendría que ser sometido a la Asamblea antes de pasar al Consejo. Para cubrir parte del vacío que suponía la invalidez práctica del mecanismo de sanciones, el Comité incluyó un llamado a los Miembros de la Sociedad “para que proporcionen a Finlandia la ayuda material y humanitaria que estén en situación de concederle y se abstengan de cualquier acción que por su naturaleza pudiera debilitar el poder de resistencia de Finlandia”. La Asamblea adoptó esta resolución condenatoria que por una serie de

<sup>1046</sup> A este respecto, *vid. JUSSILA, O., op. cit.*, pp. 238-239.

<sup>1047</sup> Manuel Tello a Secretario de Relaciones Exteriores, “Informe sobre los trabajos de la reunión ordinaria de la Asamblea de la Sociedad de las Naciones”, Ginebra, 18.XII.1939, AHGE-SRE, III-493-5.

<sup>1048</sup> Manuel Tello a Secretario de Relaciones Exteriores, “Reservado: Informe sobre la última Asamblea de la SDN”, Ginebra, 20.XII.1939, AHGE-SRE, III-493-5.

<sup>1049</sup> MARBEAU, M., *op. cit.*, pp. 106-107.

<sup>1050</sup> Manuel Tello a Secretario de Relaciones Exteriores, “Reservado: Informe sobre la última Asamblea de la SDN”, Ginebra, 20.XII.1939, AHGE-SRE, III-493-5.

razones irrebatibles acusaba a la URSS de haber violado el Pacto y permanecer fuera de él, por lo que se facultaba al Consejo para adoptar medidas concretas y definitivas mirando al artículo 16 del Pacto. Como las sanciones materiales eran inviables, y de cualquier modo impracticables por la guerra, no quedaba más que la expulsión señalada en el último párrafo de este artículo:

Todo miembro que se haya hecho culpable de haber violado algunos de los compromisos de la Sociedad, podrá ser excluido de ésta. La exclusión será acordada por el voto de los demás miembros de la Sociedad representados en el Consejo.

En la discusión previa a la adopción de esta resolución, únicamente Colombia consideró un error el que fuera solicitada “a priori” la expulsión de la URSS, puesto que así “se encontraría desligada de todos los compromisos internacionales y colocada fuera del Pacto [...] facilitándole con esa resolución los fines que busca y presentándole ocasión para nuevos atentados”.<sup>1051</sup>

Pero los debates más calurosos, puesto que además de defender a Finlandia se podía condenar la expansión del comunismo, tuvieron lugar el 14 de diciembre de 1939, durante la cuarta sesión plenaria que aprobaría finalmente esta resolución. El representante de Portugal fue el primero en tomar la palabra, señalando que si Argentina no hubiera propuesto la expulsión de la URSS, su gobierno habría tomado esta iniciativa e insistió “en la imposibilidad de colaborar con la URSS en el seno de la Liga”.<sup>1052</sup> Enseguida, Manuel Tello, en representación de México, se dirigió al pleno para recordar, en primer lugar, que su gobierno, fiel a la Sociedad, había protestado “cada vez que los principios que hemos aceptado libremente como normas de nuestra conducta han estado en peligro o han sido abiertamente violados”, y que en el caso de la anexión de Austria —sin ser tan específico— había sido el único en levantar la voz contra el uso de la fuerza. En el caso presente, indicaba Tello, el gobierno mexicano había “pesado serenamente todos los elementos del conflicto sin más pasión que la que

---

<sup>1051</sup> Manuel Tello a Secretario de Relaciones Exteriores, “Informe sobre los trabajos de la reunión ordinaria de la Asamblea de la Sociedad de las Naciones”, Ginebra, 18.XII.1939, AHGE-SRE, III-493-5.

<sup>1052</sup> *Ibid.*

le inspira el principio básico intangible del respeto de la soberanía y de la integridad territorial de los Estados”, por lo que además de apreciar en él una serie de violaciones a los acuerdos internacionales, lo consideraba “un caso de conciencia”. Tello expresaba la simpatía del gobierno mexicano por el pueblo finlandés, refiriéndose a la preocupación del presidente Cárdenas ante el daño causado por una potencia mundial a la libertad de Finlandia como nación y a sus instituciones democráticas. A este respecto, el delegado mexicano fue muy claro:

Siempre que México como miembro de la comunidad internacional se vea en el penoso deber de juzgar los desbordamientos abusivos de la fuerza tendrá la misma actitud y será tanto más categórica cuanto mayor sea la desproporción de los Estados en conflicto.<sup>1053</sup>

La delegación mexicana expuso finalmente la decisión de su gobierno en relación al proyecto de resolución presentado por el Comité especial:

El gobierno de México reitera su completa simpatía por la causa de Finlandia. Hubiera deseado que la Sociedad de las Naciones encontrase dentro del Pacto una fórmula para solucionar pacíficamente el diferendo, pero en vista de que la negativa absoluta de la URSS imposibilita, dentro del marco de la Sociedad de las Naciones, la conciliación o el recurso a un procedimiento judicial o de arbitraje, estima que nuestra organización no puede negar a Finlandia la ayuda a la que tiene derecho. La Delegación de México aprueba íntegramente el Informe y el proyecto de Resolución que nos ha sido sometido por el Comité Especial.<sup>1054</sup>

No obstante, Tello declaró con igual claridad que si bien México no era miembro del Consejo, y por tanto no le correspondería decidir sobre la aplicación del artículo 16 del Pacto a la URSS, su gobierno no podría aprobar esta sanción extrema “que, además, suprime toda posibilidad de encontrar, dentro de la Sociedad de Naciones, una solución pacífica favorable a Finlandia”.<sup>1055</sup>

---

<sup>1053</sup> *Ibid.*

<sup>1054</sup> *Ibid.*

<sup>1055</sup> *Ibid.* Véase también SOCIETE DES NATIONS, “Actes de la vingtième session ordinaire de l’Assemblée (11-14 décembre 1939)”; Séances plénières, Ginebra, I.1940, pp. 25-27.

Tras la breve intervención de Francia, que como el resto de las delegaciones que tomaron la palabra aprobó el texto resolutivo, Gran Bretaña prometió ayudar a Finlandia en la medida de sus posibilidades pero recordó que ya no existía ninguna obligación para aplicar las sanciones materiales señaladas por el Pacto.<sup>1056</sup>

Aprobada por unanimidad, la resolución de la Asamblea pasaría esa misma tarde al Consejo, que a su vez aprobó el juicio reprobatorio por las acciones de la URSS en contra de Finlandia y, en consecuencia, determinó su “exclusión” inmediata.<sup>1057</sup>

En un informe reservado sobre los trabajos de la XX Asamblea, Manuel Tello explicaría con sumo detalle lo ocurrido en torno a la cuestión finlandesa y su desenlace. Considerando que aún hacia finales de noviembre la propia Secretaría General desaconsejaba la reunión de este Asamblea y específicamente el tratamiento de los asuntos relacionados con la nueva guerra europea, podía afirmarse que ésta se había reunido ante la oportunidad de condenar al régimen comunista:

Son incontables los representantes que sostenían —y sostienen todavía— que la Liga deberá permanecer impasible aún en el caso de que Alemania atacase injustificadamente a Bélgica, a Holanda o a cualquier otro país. Sin embargo, esos mismos delegados no ocultaron su satisfacción ante la oportunidad que se presentaba de atacar a la Unión soviética y de hacerlo con entera justificación. Fue tal el apasionamiento que se puso en este asunto que, sin consultar a Finlandia sobre sus conveniencias, sin tener en cuenta la opinión de los Estados escandinavos y sin siquiera pulsar los deseos de la Gran Bretaña y Francia (por lo menos esto se ha pretendido con insistencia), se lanzó la idea de que debería aplicarse a la URSS la última de las sanciones previstas por el Pacto: la expulsión.<sup>1058</sup>

---

<sup>1056</sup> Manuel Tello a Secretario de Relaciones Exteriores, “Informe sobre los trabajos de la reunión ordinaria de la Asamblea de la Sociedad de las Naciones”, Ginebra, 18.XII.1939, AHGE-SRE, III-493-5.

<sup>1057</sup> *Ibid.*

<sup>1058</sup> Manuel Tello a Secretario de Relaciones Exteriores, “Reservado: Informe sobre la última Asamblea de la SDN”, Ginebra, 20.XII.1939, AHGE-SRE, III-493-5.

Argentina y Uruguay actuaron como los principales promotores de la expulsión entre las delegaciones europeas, amenazando con retirarse de la Sociedad de Naciones si esta decisión no era adoptada.

En cuanto a los demás Estados latinoamericanos miembros —agregaba Tello—, cabe indicar que al conocer la proposición de exclusión sus delegados se mostraban indecisos y no ocultaban sus críticas a la postura intransigente adoptada en este asunto, inclinándose más bien por dejar la iniciativa, como lógicamente correspondía, a los directamente interesados, es decir, a Finlandia, a los Países escandinavos, a Francia y a la Gran Bretaña. Sin embargo, los representantes de Bolivia, Cuba, República Dominicana y Venezuela recibieron más tarde instrucciones en el sentido de apoyar firmemente la actitud de la República Argentina y el Uruguay.<sup>1059</sup>

Colombia, en cambio, mantuvo su posición, que fue la más cercana a la asumida por México. Una vez que Tello fue instruido para emitir su voto, a favor de los derechos de Finlandia, pero que sería negativo si se dejaba a la Asamblea decidir la expulsión de la URSS, éste fue adelantado en el curso sus trabajos:

Claramente dije que aun cuando fuéramos los únicos en votar en contra así lo haríamos. Tanto los delegados como los funcionarios, comprendieron perfectamente que la actitud de México era inquebrantable, tengo la satisfacción de informarle que ni por un solo instante se trató de ejercer la menor presión sobre nosotros.<sup>1060</sup>

México no podía aprobar una medida condenatoria que él mismo había resentido diez años antes y que en el fondo representaba igualmente un juicio sobre la ideología y forma de gobierno de un miembro de la comunidad internacional, algo que como lo señalaría finalmente Tello “la Sociedad de las Naciones no tiene ningún derecho de juzgar ni mucho menos de condenar”.<sup>1061</sup> La cuestión finesa había llevado a la polarización de la izquierda mexicana, por lo que esta postura de desaprobación, mas

---

<sup>1059</sup> *Ibid.*

<sup>1060</sup> *Ibid.*

<sup>1061</sup> *Ibid.*

no de condena esteril, podría considerarse la más razonable de parte del gobierno cardenista. A este respecto, en un informe al Secretario General de la Sociedad de Naciones, Luis Sánchez Pontón exponía:

La situación que presenta el actual conflicto ha sido un motivo para que el país observe reacciones complicadas e incluso incomprensibles. La guerra ruso-finlandesa, especialmente, ocasionó que los elementos de izquierda que antes estaban unidos para apoyar la política internacional de la URSS se hayan dividido. En general, entre los centros políticos cercanos al gobierno, se ha seguido la actitud seguida por el presidente Cárdenas, exponiendo su apoyo moral a Finlandia; por el contrario, los elementos del Partido Comunista así como los sectores más radicales de las organizaciones obreras, intentaron justificar la política soviética con los mismos argumentos utilizados por el gobierno de la URSS y de los directores del Kommintern.<sup>1062</sup>

La cancillería mexicana aprobó por completo las labores de su delegación<sup>1063</sup> y si bien clausuró su representación permanente en Ginebra,<sup>1064</sup> considerando que “mientras la guerra durase, resultaba punto menos que imposible que la Sociedad de Naciones desarrollase cualquiera actividad de orden político”,<sup>1065</sup> el nuevo gobierno mexicano de Manuel Ávila Camacho mantuvo su membresía,<sup>1066</sup> contribuyendo así al desarrollo sostenido de la colaboración internacional en los dominios económico y social.<sup>1067</sup>

---

<sup>1062</sup> Luis Sánchez Pontón al Secretario General, México, 28.III.1940, ASDN/R 5151, Jacket 6 “Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón”.

<sup>1063</sup> Anselmo Mena a Encargado de Negocios a. i. de la Delegación Permanente de México ante la Sociedad de las Naciones, México, 22.I.1940, AHGE-SRE, III-493-5.

<sup>1064</sup> Anselmo Mena a Jefe del departamento Consular, México, 17.XII.1940, AHGE-SRE, III-2412-12.

<sup>1065</sup> “Memorandum sobre la conveniencia de clausurar nuestra delegación permanente a la Sociedad de las Naciones”, AHGE-SRE, III-2424-4.

<sup>1066</sup> Luis Sánchez Pontón al Secretario General, México, 22.I.1941, ASDN/R 5151, Jacket 7 “Relations with Correspondants in various Countries. Mexico: M. Luis Sánchez Pontón”.

<sup>1067</sup> SOCIETE DES NATIONS, “Le développement de la collaboration internationale dans le domaine économique et social : Rapport du Comité Spécial”, Ginebra, 22.VIII.1939, A.23.1939, AHGE-SRE, III-493-3. A este respecto *vid.* Manuel Tello, “El desarrollo de la colaboración internacional en el dominio económico y social: informe de los trabajos del Comité Especial”, Ginebra, 20.XII.1939, AHGE-SRE, III-493-5; Manuel Tello a Secretario de Relaciones Exteriores, “Nombramiento de un Comité Coordinador de la obra técnica de la SDN”, Ginebra, 24.X.1939, AHGE-SRE, III-493-3; GHEBALI, Victor Yves, *La Société des Nations et la Réforme Bruce, 1939-1940*, Ginebra, Centre européen de la Dotación Carnegie pour la paix internationale, 1970. Sobre la disolución de la Sociedad de Naciones y

## CONCLUSIONES

Desde el momento en que México accedió a colaborar con los organismos ginebrinos, esto es a partir de 1926 con su incorporación de la mano de Alfonso Reyes en el Instituto Internacional de Cooperación Intelectual, Ginebra haría eco de los propósitos y cambios de mentalidad que con mayor certidumbre guiaban al país hacia su reconstitución como un integrante vigoroso y confiable de la comunidad internacional. Este proceso fue gradual y empezó por la solución de diferencias y normalización de relaciones en su entorno geográfico, sobre todo al norte, y enseguida Europa. El pragmatismo de la política exterior de los “sonorenses” alcanzó exitosamente estos objetivos y con ello pudo sentirse satisfecha. Ante la explícita reticencia mexicana hacia Ginebra, que tenía su origen en el episodio nefasto de su no invitación en 1919 a la Sociedad de Naciones —su institución “central”—, el funcionariado internacional trabajó pacientemente con el país revolucionario ausente de cara a conseguir su cabal colaboración con los nuevos organismos internacionales. Al acercarse el cambio de década, la de 1930, la labor de apostolado societario había ganado importantes adeptos en México, para quienes el orgullo representaba un obstáculo frente a los beneficios que podrían desprenderse de una colaboración completa con las organizaciones políticas y oficinas técnicas con eje Ginebra. Lo mejor, como muy bien lo entendió Genaro Estrada, era dar satisfacción a todos y la Secretaría General de la Sociedad de Naciones procuró hacer cumplir todas sus peticiones, empezando por la reparación del daño moral. No está de más insistir en que el ingreso de México en la Sociedad de las Naciones —en septiembre de 1931— puso simbólicamente fin al aislamiento en que la comunidad internacional había mantenido a la revolución mexicana. Ahora correspondería a las autoridades mexicanas y sus representantes, muchos de ellos constructores del México moderno, ganar respetabilidad para el régimen posrevolucionario.

---

la creación de las nuevas instituciones internacionales desarrolladas a partir de la experiencia ginebrina *vid.* MARBEAU, M., *op. cit.*, pp. 118-123; WALTERS, F. P., *op. cit.*, pp. 773-777. Y, finalmente, sobre el paso de México de la Sociedad de Naciones a la Organización de Naciones Unidas, *vid.* NAVA CONTRERAS, N., *op. cit.*

En los momentos más delicados que registra la historia de la Sociedad de Naciones, la diplomacia mexicana buscaría actuar idealmente de acuerdo con dos directrices: la defensa del Pacto y los postulados básicos del derecho internacional. Pero sería iluso seguir interpretando esta voluntad retórica como un fin. La política exterior mexicana buscó fortalecer su perfil autodefensivo mediante la desaprobación clara e insistente de las manifestaciones de fuerza. En beneficio propio actuó, protestó y supo determinar el momento en que, una vez acreditada su posición “legalista”, había sido suficiente, como puede sacarse de la lectura de los capítulos centrales que conforman este trabajo. Ciertamente, se habría querido hacer más por el gobierno republicano español y es en este conflicto internacional donde los demás diferendos deben encontrar su medida respecto a la importancia que México les concedió, más por los actos que por los discursos. Para los gobiernos posrevolucionarios, el de Lázaro Cárdenas en especial, la Sociedad de Naciones fue inteligentemente empleada con fines de legitimación interna y externa, y constituyó una pieza clave a la hora de no postergar más el principal objetivo en política de nacionalización: el petróleo.

## Anexo 1 al capítulo I

### PACTO DE LA SOCIEDAD DE NACIONES (Versalles, 28 de junio de 1919)

#### *Preámbulo*

Las Altas Partes Contratantes: Considerando que para fomentar la cooperación entre las naciones y para garantizarles la paz y la seguridad, importa:

Aceptar ciertos compromisos de no recurrir a la guerra;  
Mantener a la luz del día relaciones internacionales, fundadas sobre la justicia y el honor;  
Observar rigurosamente las prescripciones del Derecho Internacional, reconocidas de aquí en adelante como regla de conducta efectiva de los gobiernos;  
Hacer que reine la justicia y respetar escrupulosamente todas las obligaciones de los Tratados en las relaciones mutuas de los pueblos organizados;  
Adoptan el presente Pacto, que constituye la Sociedad de Naciones.

*Artículo 1.* Serán miembros originarios de la Sociedad de las Naciones aquellos firmantes cuyos nombres figuren en el anexo al presente Pacto, así como los Estados, igualmente nombrados en el anexo, que se hayan adherido al presente Pacto sin ninguna reserva, por una declaración depositada en la Secretaría, dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigor del Pacto, y de la cual se hará correspondiente notificación a los demás miembros de la Sociedad.

Todo Estado, Dominio o Colonia que se gobierna libremente y que no esté designado en el anexo, podrá llegar a ser miembro de la Sociedad si se declara a favor de su admisión dos terceras partes de la Asamblea, a condición de que dé garantías efectivas de su intención sincera de observar sus compromisos internacionales y de que acepte el reglamento establecido por la Sociedad en lo que concierne a sus armamentos y fuerzas militares, navales y aéreas.

Todo miembro de la Sociedad, mediante aviso dado con dos años de antelación, podrá retirarse de la Sociedad a condición de haber cumplido hasta el momento todas sus obligaciones internacionales, comprendidas en el siguiente Pacto.

*Artículo 2.* Las funciones de la Sociedad, tal como quedan definidas en el presente Pacto, se ejercerán por una Asamblea y por un Consejo, asistidos por una Secretaría Permanente.

*Artículo 3.* La Asamblea se compondrá de Representantes de los miembros de la Sociedad.

La Asamblea se reunirá en épocas determinadas, y en cualquier momento si las circunstancias lo exigen, en la sede de la Sociedad o en cualquier otro lugar que se designe.

La Asamblea entenderá de todas las cuestiones que entren en la esfera de las actividades de la Sociedad o que afecten a la paz del mundo.

Cada miembro de la Sociedad no podrá tener más de tres representantes en la Asamblea, y no dispondrá de más de un voto.

*Artículo 4.* El Consejo se compondrá de representantes de los Estados Unidos de América, del Imperio Británico, de Francia, de Italia y del Japón, así como de representantes de otros cuatro miembros de la Sociedad. Estos cuatro miembros serán designados libremente por la Asamblea y en las épocas que estime convenientes. Hasta la primera designación de la Asamblea, los representantes de Bélgica, de Brasil, de España y de Grecia serán miembros del Consejo.

Con la aprobación de la mayoría de la Asamblea, el Consejo podrá designar otros miembros cuya representación, en lo sucesivo, sea permanente en el Consejo. Con la misma aprobación podrá aumentar el número de miembros de la Sociedad que habrán de ser elegidos por la Asamblea por estar representados en el Consejo (...)

El Consejo se reunirá cuando las circunstancias lo exijan, y por lo menos una vez al año, en el lugar de residencia de la Sociedad o en cualquier otro lugar que se designe.

El Consejo entenderá de todas las cuestiones que entren dentro de la esfera de actividad de la Sociedad o que afecten a la paz del mundo (...)

Cada miembro de la Sociedad representado en el Consejo dispondrá solamente de un voto y no tendrá más que un representante.

*Artículo 5.* Salvo expresa disposición contraria del presente Pacto, las decisiones de la Asamblea o del Consejo se tomarán por unanimidad de los miembros representados en la reunión.

Las cuestiones de procedimiento que se presenten en las reuniones de la Asamblea o del Consejo, inclusive la designación de las comisiones encargadas de hacer informaciones acerca de puntos particulares, serán reguladas por la Asamblea o por el Consejo y resueltas por la mayoría de los miembros de la Sociedad representados en la reunión (...)

*Artículo 6.* La Secretaría Permanente estará establecida en el lugar de residencia de la Sociedad. Estará compuesta de un Secretario general y por los secretarios y personal que sean necesarios.

El primer secretario general quedará designado en el anexo. Para lo sucesivo, el secretario general será nombrado por el Consejo con la aprobación de la mayoría de la Asamblea.

Los secretarios y el personal de la Secretaría serán nombrados por el secretario general con la aprobación del Consejo (...)

*Artículo 7.* La sede de la Sociedad se establecerá en Ginebra (...)

Los representantes de los miembros de la Sociedad y sus agentes gozarán en el ejercicio de sus funciones de los privilegios e inmunidades diplomáticas (...)

*Artículo 8.* Los miembros de la Sociedad reconocen que el mantenimiento de la paz exige la reducción de los armamentos nacionales al mínimo compatible con la seguridad nacional y con la ejecución de las obligaciones internacionales impuestas por una acción común.

El Consejo, teniendo en cuenta la situación geográfica y las condiciones especiales de cada Estado, preparará los planes de esta reducción para su examen y decisión por los diversos gobiernos (...)

*Artículo 9.* Se formará una comisión permanente para dar su opinión al Consejo acerca de las disposiciones de los artículos 1 y 8 y en general, respecto de las cuestiones militares, navales y aéreas.

*Artículo 10.* Los miembros de la Sociedad se comprometen a respetar y a mantener contra toda agresión exterior la integridad territorial y la independencia política presente de todos los miembros de la Sociedad. En caso de agresión, de amenaza o de peligro, el Consejo determinará los medios para asegurar el cumplimiento de esta obligación.

*Artículo 11.* Se declara expresamente que toda guerra o amenaza de guerra, afecte o no indirectamente a algunos miembros de la Sociedad, interesa a la Sociedad entera, la cual deberá tomar las medidas necesarias para garantizar eficazmente la paz de las naciones. En tales casos, el secretario general convocará inmediatamente al Consejo, a petición de cualquier miembro de la Sociedad.

Se declara, además, que todo miembro de la Sociedad tiene el derecho, a título amistoso, de llamar la atención de la Asamblea o del Consejo acerca de cualquier circunstancia que por su naturaleza pueda afectar a las relaciones internacionales y amenace, por consiguiente, turbar la paz o la buena inteligencia entre las naciones de quienes la paz depende.

*Artículo 12.* Todos los miembros de la Sociedad convienen en que si surge entre ellos algún desacuerdo capaz de ocasionar una ruptura, lo someterán al procedimiento de arbitraje, a un procedimiento judicial, o al examen del Consejo. Convienen, además, en que en ningún caso deberán recurrir a la guerra antes de que haya transcurrido un plazo de tres meses después de la sentencia de los árbitros, o de la decisión judicial o del dictamen del Consejo (...)

*Artículo 13.* Los miembros de la Sociedad convienen en que cada vez que surja entre ellos cualquier desacuerdo susceptible, a su juicio, de ser resuelto por arbitraje o judicialmente, y que no pueda resolverse de manera satisfactoria por la vía diplomática, la cuestión será sometida íntegramente al arbitraje o a un procedimiento judicial.

Entre los desacuerdos susceptibles de ser resueltos por arbitraje o judicialmente, se declaran comprendidos todos los relativos a la interpretación del Tratado, a cualquier punto del Derecho Internacional, a la realidad de cualquier hecho que, de ser comprobado, implicase la ruptura de un compromiso internacional, o a la extensión o naturaleza de la reparación debida de dicha ruptura.

El asunto será sometido al Tribunal Permanente de Justicia Internacional, o a cualquier otra jurisdicción o Tribunal designado por las partes o previsto en sus anteriores convenios.

Los miembros de la Sociedad se comprometen a cumplir de buena fe las sentencias dictadas y a no recurrir a la guerra contra un miembro de la Sociedad que se someta a dichas sentencias. En caso de cumplimiento de la sentencia, el Consejo propondrá las medidas que hayan de asegurar el efecto de aquélla.

*Artículo 14.* El Consejo queda encargado de preparar un proyecto de Tribunal Permanente de Justicia Internacional y de someterlo al examen de los miembros de la Sociedad. Este Tribunal entenderá en todos los desacuerdos de carácter internacional que las partes sometan a su examen (...)

*Artículo 15.* Si surgiere entre los miembros de la Sociedad cualquier desacuerdo capaz de provocar una ruptura, y si este desacuerdo no fuese sometido a arbitraje o a un procedimiento judicial previsto en el artículo 13, los miembros de la Sociedad convienen en someterlo al examen del Consejo. A ese efecto bastará que uno de ellos dé aviso al secretario general, el cual tomará las disposiciones necesarias para que se proceda a una información y a un examen completos (...)

El Consejo se esforzará en asegurar la solución del desacuerdo, y, si lo logra, publicará, hasta donde lo crea conveniente, una exposición con el relato de los hechos, las explicaciones que éstos reclamen y los términos de la solución.

Si el desacuerdo no hubiere podido ser resuelto, el Consejo redactará y publicará un dictamen, ya sea aprobado por unanimidad o por mayoría de votos, para dar a conocer las circunstancias de la cuestión y las soluciones que el Consejo recomienda como más equitativas y más apropiadas al caso (...)

Si el dictamen del Consejo fuera aceptado por unanimidad sin contar para el cómputo de los votos el de los representantes de las partes, los miembros de la Sociedad se comprometen a no recurrir a la guerra contra ninguna parte que se conforme con las conclusiones del dictamen.

En el caso de que el Consejo no logre que se acepte su dictamen por todos los miembros, excepto los representantes de cualquier parte interesada en la cuestión los miembros de la Sociedad se reservan el derecho a proceder como lo tengan por conveniente para el mantenimiento del derecho y de la justicia (...)

El Consejo podrá en todos los casos previstos en el presente artículo llevar la cuestión ante la Asamblea. También podrá la Asamblea encargarse del examen de cualquier desacuerdo a requerimiento de cualquiera de las partes; este requerimiento deberá ser formulado dentro de los catorce días siguientes a la fecha en que la cuestión haya sido presentada al Consejo.

En todo asunto sometido a la Asamblea, las disposiciones del presente artículo y del artículo 12 relativas a la acción y a los poderes del Consejo, serán igualmente aplicables a la acción y a los poderes de la Asamblea (...)

*Artículo 16.* Si un miembro de la Sociedad recurriese a la guerra, a pesar de los compromisos contraídos en los artículos 12, 13 o 15, se le considerará *ipso facto* como si hubiera cometido un acto de guerra contra todos los demás miembros de la Sociedad. Estos se comprometen a romper inmediatamente toda relación comercial o financiera con el Estado que haya quebrantado el Pacto, y a hacer que cesen todas las comunicaciones financieras, comerciales o personales entre los nacionales de dicho Estado y los de cualquier otro Estado, sea o no miembro de la Sociedad.

En este caso, el Consejo tendrá el deber de recomendar a los diversos gobiernos interesados los efectivos militares, navales o aéreos con que los miembros de la Sociedad han de contribuir respectivamente a las fuerzas armadas destinadas a hacer respetar los compromisos de la Sociedad.

Los miembros de la Sociedad convienen, además, en prestarse unos a otros mutuo apoyo en la aplicación de las medidas económicas y financieras que hayan de tomarse en virtud del presente artículo, para reducir al mínimo las perdidas o los inconvenientes que puedan resultar. Se prestarán igualmente apoyo para resistir cualquier medida especial dirigida contra cualquiera de ellos por un Estado que haya infringido el Pacto, y tomarán las disposiciones necesarias para facilitar el paso a través de su territorio de las fuerzas de cualquier miembro de la Sociedad que tome parte en una acción común para hacer respetar los compromisos de la Sociedad.

Todo miembro que se haya hecho culpable de haber violado algunos de los compromisos de la Sociedad, podrá ser excluido de ésta. La exclusión será acordada por el voto de los demás miembros de la Sociedad representados en el Consejo.

*Artículo 17.* En caso de desacuerdo entre dos Estados, ninguno de los cuales, o solo uno de ellos, sea miembro de la Sociedad, el Estado o los Estados ajenos a la misma serán invitados a someterse a las obligaciones que se imponen a los miembros con el fin de resolver los desacuerdos en las condiciones que estime justas el Consejo (...)

*Artículo 18.* Todo tratado o compromiso internacional que se celebre en lo sucesivo por cualquier miembro de la Sociedad, deberá ser inmediatamente registrado por la Secretaría y publicado por ella lo antes posible. Ninguno de los Tratados o compromisos internacionales será obligatorio antes de haber sido registrado.

*Artículo 19.* La Asamblea podrá en cualquier momento invitar a los miembros de la Sociedad a que procedan a un nuevo examen de los Tratados que hayan dejado de ser aplicables, así como de las situaciones internacionales cuyo mantenimiento pudiera poner en peligro la paz del mundo.

*Artículo 20.* Los miembros de la Sociedad reconocen, cada uno en lo que atañe, que le presente Pacto deroga cualesquiera obligaciones o inteligencias *inter se* incompatible con sus términos, y se comprometen solemnemente a no contraer otros análogos en lo sucesivo (...)

*Artículo 21.* Los compromisos internacionales, tales como los tratados de arbitraje, y las inteligencias regionales, tales como la doctrina Monroe, que aseguran el mantenimiento de la paz, no se consideran incompatibles con ninguna de las disposiciones del presente Pacto.

*Artículo 22.* Los principios siguientes se aplicarán a las colonias y territorios que, a consecuencia de la guerra, hayan dejado de estar bajo la soberanía de los Estados que los gobernaban anteriormente y que estén habitados por pueblos aún no capacitados para dirigirse por sí mismos en las condiciones particularmente difíciles del mundo moderno.

El bienestar y el desenvolvimiento de estos pueblos constituyen una misión sagrada de civilización, y conviene incorporar al presente Pacto garantías para el cumplimiento de dicha misión.

El mejor método para realizar prácticamente este principio será el de confiar la tutela de dichos pueblos a las naciones más adelantadas, que por razón de sus recursos, de su experiencia o de su posición geográfica, se hallen en mejores condiciones de asumir esta responsabilidad y consentan en aceptarla. Estas naciones ejercerán la tutela en calidad de mandatarias y en nombre de la Sociedad de Naciones.

El carácter de mandato deberá diferir según el grado de desenvolvimiento del pueblo, la situación geográfica del territorio, sus condiciones económicas y demás circunstancias análogas.

Ciertas comunidades que pertenecieron en otro tiempo al Imperio Otomano han alcanzado un grado de desenvolvimiento tal, que su existencia como naciones independientes puede ser reconocida provisionalmente a condición de que la ayuda y los consejos de un mandatario guíen su administración hasta el momento en que sean capaces de dirigirse por sí mismas (...)

El grado de desarrollo en que se hallan otros pueblos, especialmente en África Central, exige que el mandatario asuma en ellas la administración del territorio en condiciones que, juntamente con la prohibición de abusos, tales como la trata de esclavos, el tráfico de armas y del alcohol, garantice la libertad de conciencia y de religión, sin más limitaciones que las que puedan imponer el mantenimiento del orden público y de las buenas costumbres, la prohibición de instalar fortificaciones o bases militares o navales y de dar a los indígenas instrucción militar, salvo para la policía y defensa del territorio, y que aseguren igualmente a los demás miembros de la Sociedad de Naciones condiciones de igualdad para el intercambio y el comercio.

Hay, por último, territorios, tales como el de África del Sur y ciertas islas del Pacífico Austral, que a consecuencia de la escasa densidad de población, de su superficie restringida, de su alejamiento de los centros de civilización y de su contigüidad geográfica al territorio mandatario, o por otras circunstancias, no podrían estar mejor administradas que bajo las leyes del mandatario como parte integrante de su territorio (...)

En todos estos casos el mandatario deberá enviar al Consejo una memoria anual concerniente al territorio que tenga a su cargo (...)

Una comisión permanente estará encargada de recibir y examinar las memorias anuales de los mandatarios y de dar al Consejo su opinión acerca de las cuestiones relativas al cumplimiento de los mandatos.

*Artículo 23.* Con la reserva y de conformidad con las disposiciones de los convenios internacionales existentes en la actualidad o que se celebren en lo sucesivo, los miembros de la Sociedad de Naciones:

- a. Se esforzarán en asegurar y mantener condiciones de trabajo equitativas y humanitarias para el hombre, la mujer y el niño en sus propios territorios, así como en todos los países a que se extiendan las relaciones de comercio y de industria (...)
- b. Se comprometerán a asegurar un trato equitativo de las poblaciones indígenas en los territorios sometidos a su administración.
- c. Confiarán a la Sociedad la inspección general de la ejecución de los acuerdos relativos a la trata de mujeres y de niños, y al tráfico de opio y demás drogas perjudiciales.
- d. Confiarán a la Sociedad la inspección general para el comercio de armas y municiones en aquellos países en que dicha inspección sea indispensable en interés común.
- e. Tomarán las disposiciones necesarias para asegurar y mantener la libertad de las comunicaciones y del tránsito, así como el trato equitativo para el comercio de todos los miembros de la Sociedad (...)
- f. Se esforzarán por adoptar mediadas de orden internacional para evitar y combatir enfermedades.

*Artículo 24.* Todas las oficinas internacionales anteriormente establecidas quedarán colocadas, contando con el asentimiento de las partes, bajo la autoridad de la Sociedad. De igual manera se procederá respecto de cualesquiera otras oficinas o comisiones que ulteriormente se creen para la resolución de asuntos de interés internacional (...)

*Artículo 25.* Los miembros de la Sociedad se comprometen a fomentar y favorecer el establecimiento y la cooperación de organizaciones voluntarias nacionales de la Cruz Roja, debidamente autorizadas (...)

*Artículo 26.* Las modificaciones del presente Pacto entrarán en vigor en cuanto sean ratificadas por los miembros de la Sociedad cuyos representantes forman la Asamblea.

Todo miembro queda en libertad para no aceptar las modificaciones que se introduzcan en el Pacto, pero en tal caso cesará de pertenecer a la Sociedad.

## Anexo I

Miembros originarios de la Sociedad de Naciones, signatarios del tratado de paz: Estados Unidos de América, Bélgica, Bolivia, Brasil, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Canadá, Australia, África del Sur, Nueva Zelanda, India, China, Cuba, Ecuador, Francia, Grecia, Guatemala, Haití, Hedjaz, Honduras, Italia, Japón, Liberia, Nicaragua, Panamá, Perú, Polonia, Rumania, Estado Serbio-Croata-Esloveno, Siam, Checoslovaquia, Uruguay.

Estados invitados a acceder al Pacto: Argentina, Chile, Colombia, Dinamarca, España, Noruega, Paraguay, Países Bajos, Persia, Salvador, Suecia, Suiza, Venezuela.

## Anexo II

Primer Secretario General de la Sociedad de Naciones: Sir Eric Drummond.

## Anexo 2 al capítulo I

### LISTA DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA SOCIEDAD DE NACIONES

LOS MIEMBROS FUNDADORES ESTÁN MARCADOS CON UN ASTERISCO. LA FECHA DE INGRESO DE LOS DEMÁS MIEMBROS SE INDICA EN LA SEGUNDA COLUMNA.

MIEMBRO	FECHA DE INGRESO	AVISO DE RETIRO (EFEKTIVO DESPUÉS DE DOS AÑOS)
AFGANISTÁN	SEPTIEMBRE 1934	
ALBANIA	DICIEMBRE 1920	(*)
ALEMANIA	SEPTIEMBRE 1926	OCTUBRE 1933
*ARGENTINA		
*AUSTRALIA		
AUSTRIA	DICIEMBRE 1920	(†)
*BÉLGICA		
*BOLIVIA		
*BRASIL		JUNIO 1926
BULGARIA	DICIEMBRE 1920	
*CANADÁ		
*CHILE		JUNIO 1938
*CHINA		
*COLOMBIA		
COSTA RICA	DICIEMBRE 1920	ENERO 1925
*CUBA		
*CHECOSLOVAQUIA		
*DINAMARCA		
ECUADOR	SEPTIEMBRE 1934	
EGIPTO	MAYO 1937	
*EL SALVADOR		AGOSTO 1937
*ESPAÑA		MAYO 1939
ESTONIA	SEPTIEMBRE 1921	
ETIOPÍA	SEPTIEMBRE 1923	
FINLANDIA	DICIEMBRE 1920	

*FRANCIA		
*GRECIA		
*GUATEMALA		MAYO 1936
*HAITÍ		ABRIL 1942
*HONDURAS		JULIO 1936
HUNGRÍA	SEPTIEMBRE 1922	ABRIL 1939
*INDIA		
IRAK	OCTUBRE 1932	
IRLANDA	SEPTIEMBRE 1923	
*ITALIA		DICIEMBRE 1937
*JAPÓN		MARZO 1933
LETONIA	SEPTIEMBRE 1921	
*LIBERIA		
LITUANIA	SEPTIEMBRE 1921	
LUXEMBURGO	DICIEMBRE 1920	
<b>MÉXICO</b>	<b>SEPTIEMBRE 1931</b>	<b>DICIEMBRE 1932 (SIN EFECTO)</b>
*NUEVA ZELANDA		
*NICARAGUA		JUNIO 1936
*NORUEGA		
*PAÍSES BAJOS		
*PANAMÁ		
*PARAGUAY		FEBRERO 1935
*PERSIA		
*PERÚ		ABRIL 1939
*POLONIA		
*PORTUGAL		
*GRAN BRETAÑA		
REPÚBLICA DOMINICANA	SEPTIEMBRE 1924	
*RUMANIA		JULIO 1940
*SIAM		
*SUECIA		
*SUIZA		
TURQUÍA	JULIO 1932	
URSS	SEPTIEMBRE 1934	(•)
*UNIÓN SUDAFRICANA		
*URUGUAY		
*VENEZUELA		JULIO 1938

*YUGOSLAVIA		
<p>(*) ANEXIONADO POR ITALIA, ABRIL DE 1935. (†) ANEXIONADO POR ALEMANIA, MARZO DE 1938. (•) DECLARADO NO MIEMBRO POR RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DEL 14 DE MARZO DE 1939.</p>		

FUENTE: NEILA HERNÁNDEZ, José Luis, *La Sociedad de Naciones*, Madrid, Arco Libros, 1997, pp. 25-26.

## Anexos al capítulo II

### **Acuerdo de las delegaciones latinoamericanas a la Décima Asamblea de la Sociedad de Naciones referente al Consejo, AHGE-SRE, III-725-10 (II)**

Las delegaciones latinoamericanas a la Décima Asamblea de la Sociedad de las Naciones reunidas el día 21 de septiembre de 1929, acordaron someter y recomendar a la consideración de sus respectivos gobiernos las sugerencias siguientes:

- 1) Con objeto de facilitar en el porvenir la designación de candidaturas a uno de los tres puestos no permanentes del Consejo que según el *gentlemen's agreement* de mayo de 1926 se les reserva a las delegaciones latinoamericanas, y a fin de que reine la mayor armonía entre ellas, dichas delegaciones creen conveniente dividir en tres secciones electorales los Estados de la América Latina, actualmente miembros de la Sociedad de las Naciones.
- 2) Dichas secciones serían: a) sección centro-americana-antillana, compuesta de Cuba, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua; b) Primera sección sudamericana, compuesta de Bolivia, Colombia, Panamá y Venezuela; c) Segunda sección sudamericana, compuesta de Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. Estas secciones quedarían mantenidas hasta tanto que otros Estados no envíen representantes a la Asamblea.
- 3) Cada una de estas secciones, cuando le corresponda el turno, designará su Estado candidato y lo someterá a la aprobación de las otras secciones. En caso de empate de dos candidaturas en el seno de una sección ambos candidatos serán presentados a la resolución del grupo general latinoamericano.
- 4) Una vez aprobada la candidatura por el voto de la mayoría absoluta de las delegaciones presentes, aquella será presentada a la consideración de la Asamblea como candidatura latinoamericana.
- 5) El presente proyecto de acuerdo será sometido a la consideración de las Cancillerías a fin de que estas impartan oportunamente sus instrucciones sobre la materia a sus delegaciones a la undécima Asamblea.

Un ejemplar firmado por las delegaciones que toman parte en esta reunión quedará depositado en los archivos de la Sección latinoamericana de la Sociedad de las Naciones.

J. Gustavo Guerrero (El Salvador), M. Cornejo (Perú), C. Zumeta (Venezuela), A de Agüero (Cuba), A. Costa du Rels (Bolivia), Francisco José Urrutia (Colombia), Luc Dominique (Haití), A. Coratedellas (Bolivia), J. Gil-Fortoul (Venezuela), C. Parra Pérez (Venezuela), T. F. Medina (Nicaragua), A. Guani (Uruguay)

La delegación de Chile entiende que el párrafo 5 significa únicamente que se someterán las anteriores sugerencias a las Cancillerías, rogándoles que se pronuncien sobre la materia y quieran enviar las instrucciones que juzguen convenientes a sus Delegados a la Asamblea.

Luis V. de Porto-Seguro (Chile), E. Villegas (Chile), J. Valdés-Mendeville (Chile), R. V. Caballero de Bedoya (Paraguay), Froylán Turcios (Honduras), J. D. Arosemena (Panamá), O de Blanck (Cuba), M. Vásquez (República Dominicana)

**Acuerdo de las delegaciones latinoamericanas a la Décima Asamblea de la Sociedad de Naciones referente al trabajo coordinado de sus delegaciones, AHGE-SRE, III-725-10 (II)**

Los suscritos, Delegados de los estados latinoamericanos a la décima Asamblea de las Naciones, convienen en someter a título oficioso a la consideración de sus respectivos gobiernos, los puntos siguientes:

- 1) La grande utilidad que diez años de experiencia indican habría en nombrar, siempre que ello sea posible, los Delegados a la Asamblea con cierta anticipación y en comunicarles oportunamente las correspondientes instrucciones, muy en especial las relativas a aquellos asuntos del orden del día que más de cerca interesen a los Estados Americanos.
- 2) Que importa a la eficacia de la gestión de las Delegaciones y al prestigio de los países representados el entenderse éstas antes de instalarse la Asamblea, respecto a los medios de participar de modo eficiente a los trabajos de la Asamblea y de sus comisiones.
- 3) Que importa asimismo mantenerse los delegados durante el periodo de las sesiones, en contacto constante, así para seguir atentamente, en mutua inteligencia, las actividades de la Asamblea, como para examinar los que estas presenten de mayor importancia para sus Estados.
- 4) Las facilidades que presenta la reunión anual de los Delegados latinoamericanos cada septiembre, en Ginebra, no sólo desde el punto de vista de su colaboración a la obra de la Sociedad de las Naciones, sino para considerar en forma cordial y oficiosa intereses generales americanos; dar cuenta del fruto de sus conversaciones a los respectivos gobiernos, cada vez que éstos lo juzgaren útil e instruyeren en consecuencia a sus Delegados, aprovechar la ocasión de estas reuniones para conferenciar acerca de los asuntos que hubieren merecido la atención de sus cancillerías.
- 5) El auge cobrado en la Décima Asamblea por la causa del Arbitraje, en razón de la adhesión de siete nuevos Estados a la cláusula facultativa del Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional.
- 6) La conveniencia de promover de común acuerdo el estudio de los problemas que suscita para los países latinoamericanos la reorganización económica contemporánea y de la posible coordinación de esfuerzos regionales o del conjunto latinoamericano en el sentido que tal estudio aconseja.
- 7) La urgencia, muy especialmente para nuestros países, del estudio de medidas tendientes al estricto cumplimiento de las prescritas en las Convenciones vigentes, a fin de combatir el tráfico ilícito de sales estupefacientes, que constituye la más embozada asechanza contra la salud moral de todos los

pueblos y contra la civilización contemporánea. A este efecto se ha sugerido ya la idea de concertar un plan de común defensa entre las naciones americanas.

Véase anexo

Ginebra, 25 de septiembre de 1929

J. Gustavo Guerrero (El Salvador), C. Zumeta (Venezuela), A de Agüero (Cuba), T. F. Medina (Nicaragua), Froylan Turcios (Honduras), R. V. Caballero de Bedoya (Paraguay), Luc Dominique (Haití), A. Cortadellas (Bolivia), Francisco J. Urrutia (Colombia), J. Gil-Fortoul (Venezuela), A. Guani (Uruguay), A. Costa du Rels (Bolivia), Diógenes Escalante (Venezuela), J. D. Arosemena (Panamá), E. Villegas (Chile), G. de Blanck (Cuba), M. Cornejo (Perú), Luis V. de porto-Seguro (Chile), J. Valdés-Mendeville (Chile), M. Vásquez (República Dominicana).

#### Anexo

Para mejor inteligencia del sexto párrafo de este acuerdo conviene anotar que una de las tres sugerencias que sirvieron de base fue la siguiente, sometida a título personal, por el señor César Zumeta, Representante de Venezuela al Consejo de la Sociedad de las Naciones.

La oportunidad de crear una o más comisiones de expertos de nuestros países que estudien e informen acerca de: las posibilidades de intercambios de frutos y productos entre las Repúblicas latinoamericanas; los medios cooperativos eficaces tendientes a reorganizar, conforme a un plan de concierto, la explotación agrícola, industrial y mercantil del suelo y el mercado continental latinoamericano; ante la concurrencia creciente de las colonias europeas, la conveniencia de crear medios de transporte que, con determinadas facilidades de cabotaje entrelacen los puertos latinoamericanos; la utilidad de formar una compañía interamericana de transporte fluvial y costanero constituida por aporte de los gremios interesados en cada República y de los Gobiernos, y que las acciones de tal empresa, correspondientes al capital suscrito en cada República, no puedan serles traspasadas en forma alguna sino a naturales del respectivo país.

## Anexo 1 al capítulo VI

### **Discurso de Marte Gómez ante el 88 Consejo de la Sociedad de Naciones (septiembre de 1935) en “Libro Blanco”, AHGE-SRE, III-2470-4.**

Méjico lamenta profundamente que ya no le sea posible guardar silencio en lo que respecta al conflicto ítalo-etíope. Lo lamenta más cuanto que su actitud podría ser interpretada como un acto inamistoso por un país como Italia, con el que Méjico ha mantenido siempre las mejores relaciones y con el cual nos sentimos igualmente unidos por los sólidos lazos de la comunidad de origen y de civilización.

Mi gobierno ha seguido con el mayor interés los esfuerzos desarrollados por la Sociedad de las Naciones para llegar, en el conflicto en cuestión, a una solución que esté de acuerdo con las disposiciones generales del Pacto. Estima, muy particularmente, los esfuerzos desarrollados por los delegados de Francia y de la Gran Bretaña en la vía de la conciliación, y le parece que en tanto que subsista, dentro del marco del Pacto, la mejor esperanza de éxito habrá que perseguirla sin desfallecimiento hasta el último extremo. Sin conflictos inmediatos que resolver, ni amenazas de que precaverse, Méjico entró en la Sociedad de las Naciones con el deseo de convertirse en un elemento de colaboración y de buena voluntad internacionales. Mi gobierno que se ha esforzado siempre por contribuir al mejor entendimiento entre los pueblos, ha condenado enérgicamente todas las violaciones del Pacto, y no piensa que la seguridad colectiva pueda mantenerse mediante disposiciones aplicables a un solo continente o a una sola raza; porque todo lo que pudiera ser interpretado por los débiles como una distinción de favor para la voluntad de los fuertes, resulta en contradicción notoria con el principio de igualdad internacional invocado por los pueblos cuando se constituyó la Sociedad de las Naciones.

Como miembro de la comunidad de naciones americanas, cuya voluntad de colaboración para el respeto de las obligaciones contraídas cree interpretar fielmente, Méjico considera un deber recordar aquí la declaración del 3 de agosto de 1932, por lo que las repúblicas del continente americano formularon, a propósito del conflicto entre Bolivia y el Paraguay, los principios del “no reconocimiento de las soluciones que no se obtengan por medios pacíficos y de la no validez de las adquisiciones territoriales alcanzadas por la ocupación o la conquista por la fuerza de las armas”.

Por el hecho de que el mandato de Méjico como miembro no permanente del Consejo toca a su fin, mi Gobierno desea aprovechar esta ocasión para hacer la declaración que acabo de tener el honor de formular y que es el testimonio fehaciente de la franqueza con la que continuaremos colaborando poniendo, por encima de cualquier interés particular, el respeto de los compromisos internacionales y la adhesión a la causa de la justicia y de la organización general de la paz.

## Anexo 2 al capítulo VI

### *Las “constataciones” del Comité del Petróleo*<sup>1068</sup>

1. Italia consumió, normalmente, 3.500,000 toneladas en 1935; en la campaña de África debe consumir, aproximadamente, una tonelada por hombre y por año, de acuerdo con estimaciones hechas para la guerra mundial; probablemente más, en este caso, porque la motorización se ha desarrollado mucho y porque en el presente caso las comunicaciones son servidas todas por autocamiones y hay necesidad de transportar desde el agua.
2. Para hacer frente a esas necesidades de petróleo, no cuenta Italia más que con una producción despreciable en el Piamonte y en Albania, y con stocks que probablemente le basten para 3 meses. No hay duda, en tal virtud, de que un embargo sobre el petróleo sería eficaz y surtiría efectos inmediatos.
3. Los países que abastecen a Italia son miembros de la Liga que están dispuestos a cumplir con sus deberes internacionales. Los Estados Unidos no proporcionan, normalmente, más que el 6% de las necesidades italianas, pero pueden, naturalmente, enviarle mayores cantidades si no secundan o apoyan, aunque sea indirectamente, la política sancionista de la Sociedad de las Naciones.
4. Un embargo no secundado por los Estados Unidos sólo serviría para dificultar y encarecer el abastecimiento italiano (juego normal de la oferta y la demanda) pero bastaría, al mismo tiempo, para salvar las apariencias en cuanto a los Estados miembros de la Liga. Los abastecimientos italianos se harían en apariencia con petróleo norteamericano, pero los Estados Unidos, a la vez, se verían obligados a comprar petróleo de los países sancionistas, porque la producción norteamericana es enorme, pero el consumo del país también lo es y el saldo de exportación le resulta de las importaciones y refinaciones que realiza.
5. Puesto que los Estados Unidos para hacer nugatorios los efectos del embargo, tendrían que exportar a Italia petróleo que hubieran comprado en otros países, habría una manera técnica de aplicar el embargo aun sin la voluntad de los Estados Unidos: incluir en el embargo a los países que no lo aplican, es decir a los mismos Estados Unidos y privarlos del sistema de vasos comunicantes que llena sus tanques con aceite de procedencia venezolana, peruana, colombiana o mexicana. Afortunadamente para nosotros, que por nuestra vecindad inmediata seríamos los más comprometidos, esta es una eventualidad que ni siquiera se ha considerado viable, políticamente hablando.
6. Un embargo sobre los transportes surtiría los mismos efectos que un embargo sobre el petróleo, con la diferencia de que Italia está equipada para transportar el 50% del combustible que necesita. El otro 50% lo puede conseguir siempre con los Estados Unidos, pero a mayor costo. Un embargo sobre la exportación y el

<sup>1068</sup> Fuente: Marte R. Gómez a Secretario de Relaciones Exteriores, París, 14.II.1936, Reservado 6 ““Comité del Petróleo” en el Conflicto italo-etiópe”, AHGE-SRE, 35-1-1 (III). El “rapport” del Comité del Petróleo en SOCIETE DES NATIONS : Comité de Coordination, “Rapport du Comité des experts pour l'examen technique des conditions régissant le commerce et le transport du pétrole et ses dérivés, sous-produits et résidus”, Ginebra, 12.II.1936, No officiel: Comité de coordination 113, en ASDN, R 3681, dossier 22392.

transporte del petróleo tendrá efectos morales considerables. Se dice ya que en Italia se murmura y las privaciones de la población civil, a medida que la guerra se alarga, pesan más y más. Los oficiales del ejército de operaciones comentan, en África, que su avance es cauteloso en la frontera de la Somalia inglesa porque temen de un momento a otro un ataque de flanco por parte de las fuerzas inglesas y esperan, de un momento a otro también, que el conflicto sea ya no ítalo-etíope sino anglo-italiano. La perspectiva de una guerra con Inglaterra, sumada a un embargo que les ha sumido en la penuria, no sonríe a los italianos, seguramente.

## Anexo al capítulo VII

*Ejemplos de la censura española a la obra clásica de Francis Paul Walters*<sup>1069</sup>

### 1

It was on July 18<sup>th</sup>, 1936, that the civil war started by a widespread military revolt. Within the first weeks it was clear that the rebels were receiving moral and material help from Italy, Germany, and Portugal, while the government was receiving similar help from Russia. (p. 721)

El 18 de julio de 1936 se produjo en España un Alzamiento militar contra la República. A las pocas semanas resultó evidente que ambos bandos recibían ayuda moral y material exterior. (p. 695)

### 2

The chief Spanish delegate was Alvarez del Vayo, who had been chairman of the Chaco Committee three years before -a man of strong convictions, not violent in speech, but filled with an unyielding fighting spirit. His government felt a double grievance. They objected to non-intervention in principle, on the ground that a legitimate government ought not to be subjected to the same treatment as those in rebellion against it: it was wrong to sell arms to the latter, and equally wrong to refuse to sell them to the former. They objected to it still more strongly in practice, on the ground that the countries from which they had hoped to procure the arms they needed were honouring their signature, while the rebellious forces were being copiously supplied from Italy, Germany, and Portugal. For the time being, del Vayo contended himself with a speech to this effect. In actual fact, the first shock having passed, the Republican side had begun to think that, if intervention could now be stopped, they would be able to crush the rebellion. (p. 722)

El delegado principal del Gobierno de Madrid era Álvarez del Vayo, que había sido presidente del Comité del Chaco tres años antes. Su Gobierno –dijo- tenía una doble queja. Objetaba a la no intervención en principio, sobre la base de que el Gobierno legítimo no debía estar sometido al mismo trato que la otra parte: era equivocado vender armas a este último e igualmente erróneo negarse a venderlas al primero. Objeto todavía más fuertemente a la práctica de la no intervención, alegando que los países de los que el Gobierno de Madrid había esperado recibir armas estaban manteniendo su palabra, mientras que el Gobierno de Burgos estaba siendo copiosamente aprovisionado. (p. 696)

---

<sup>1069</sup> La versión original inglesa: WALTERS, Francis Paul, *A history of the League of Nations*, vol. II, Londres, Oxford University Press, 1952; la versión española, WALTERS, Francis Paul, *Historia de la Sociedad de Naciones*, Madrid, Tecnos, 1971.

#### 4

The next few weeks showed that the Non-Intervention Agreement was ineffective. War material continued to be delivered to the rebels in large quantities, to the government in such quantities as the Russians could manage. The Agreement did not yet forbid the sending of men to reinforce the respective armies. Thousands of volunteers were pouring into Republican Spain in order to fight against General Franco, who was now organizing a government of fascist complexion at Burgos. Franco, on his side, was receiving extensive reinforcements from the armed forces of Italy and Germany. These also were called volunteers, but it was known to all that they were in reality sent to Spain by order of their governments, and could not possibly have got there under any other conditions. A considerable number of Russian officers and specialists were also assisting, and in places actually commanding, the Republican troops. All this led to much wrangling in the Non-Intervention Committee, but to no action. Indeed, the whole conception of non-intervention was fatally undermined when, on November 18<sup>th</sup>, 1936, Hitler and Mussolini officially recognized the Burgos government as the legitimate government of Spain. By taking this step they staked their prestige on Franco's victory, and proclaimed their intention not to cease to help him until that victory was secured. (pp. 722-723)

Las semanas siguientes mostraron que el acuerdo de no intervención era ineficaz. El material de guerra continuaba siendo entregado en grandes cantidades y el acuerdo no prohibía el envío de hombres para reforzar a los respectivos ejércitos. Esto llevó a mucha controversia en el Comité de No Intervención, pero a ninguna acción. P. 696

#### 5

In these circumstances the Spanish government requested the secretary-General to arrange for an urgent meeting of the Council, claiming that there was a clear case of aggression by Germany and Italy against Spain. The right of a Member of the League to ask for an immediate meeting of the Council, if it considered itself in danger of attack, had never yet been questioned. On this occasion some obstruction was caused by the acting President, Edwards of Chile. Edwards was profoundly affected by the ideological campaign; he regarded the Republican government with detestation, although it was still recognized by his own. London and Paris also hesitated. (p. 723)

En estas circunstancias, el Gobierno de Madrid pidió al Secretario General que convocase una reunión urgente del Consejo, alegando que existía un claro caso de agresión por parte de Alemania e Italia. En esta ocasión alguna obstrucción fue causada por parte del presidente accidental. Edwards, de Chile, Londres y París también titubeaban [...] (p. 696)

#### 6

Del Vayo can hardly have expected any concrete results: but he found and used the opportunity to set forth his government's case against the non-intervention system, and to describe how foreign planes were bombing the workers homes in Madrid and foreign submarines were sinking Spanish merchant ships. Such an opportunity was important to the Republicans, because they could take no part in the Non-Intervention Committee. In any case, the work of that Committee was done in secret, which meant in practice that the press of most countries published reports giving only the points of view with which they were in sympathy. (p. 723)

Alvarez del Vayo usó la oportunidad para exponer la posición de su Gobierno contra el sistema de no intervención, alegando que aviones extranjeros estaban bombardeando las casas de los trabajadores en Madrid y submarinos extranjeros hundiendo barcos mercantes españoles. Esta oportunidad tenía importancia para los republicanos, porque no podían participar en el Comité de No Intervención, y, en cualquier caso, el trabajo del Comité se hacía en secreto. (pp. 696-697)

7

More than half the Council belonged to the Non-Intervention Committee, so that there was no chance that the former would attempt to change or criticize the action of the latter. The Spanish government itself still believed that the strict enforcement of the Non-Intervention Agreement would improve its prospects of victory. The mere fact that the Council was to meet and discuss the subject had put some fresh life into the Committee: during the twelve days which elapsed between the Spanish appeal and the Council meeting, it had decided to attempt, first, to stop the sending of volunteers to Spain, and, secondly, to set up a system of control on the ports and frontiers of the whole country. The Council, therefore, including the Spanish member, gave its blessing to the work and urged that it should be strictly carried out. (pp. 723-724)

Más de la mitad del Consejo pertenecía al Comité de No Intervención, de manera que no había peligro de que el primero intentara cambiar o criticar la acción del último. El Gobierno republicano aún creía que el cumplimiento estricto del acuerdo de no intervención mejoraría sus perspectivas de victoria. El simple hecho de que el Consejo fuera a reunirse y discutir el tema había puesto nuevo vigor en el Comité: durante los doce días que transcurrieron entre la apelación de Madrid y la reunión del Consejo se había decidido intentar, en primer lugar, establecer un sistema de control en los puertos y fronteras de todo el país. El Consejo, por tanto, incluyendo el Delegado español, dio su beneplácito al trabajo del Comité y urgió a que éste fuera debidamente ultimado. (p. 697)

8

On other occasions the meetings of the League were used, on the initiative of the Spanish government, either to deal with questions of a humanitarian character, or as a public sounding-board whereby it could make the world listen to its attempts to justify its

cause and protest against its wrongs. In the Non-Intervention Committee the principle was followed of treating the two contesting sides on an equal footing: and whatever might be done in Berlin, Rome, or Moscow, the democratic governments did their best to act on this basis. (p. 724)

En otras ocasiones las reuniones de la Sociedad fueron usadas, a iniciativas del Gobierno republicano, bien para tratar de cuestiones de carácter humanitario o como un altavoz para justificar su causa. En el Comité de No Intervención se seguía el principio de tratar a las dos partes contendientes sobre una base de igualdad y los Gobiernos democráticos hicieron todo lo posible para respetar estas bases. (p. 697)

## 9

On the essential question of foreign intervention, however, only one side was heard: and it was the side which had by far the most to say. Del Vayo could bring to Geneva and display to the Council innumerable proofs of the presence in Spain of Italian divisions, complete with their commanders, armaments, and auxiliary services. He could describe the destruction of Guernica by German bombers, the ruthless sinking of Spanish merchant ships by Italian submarines and destroyers. (pp. 724-725)

Sobre la cuestión esencial de la intervención extranjera, sin embargo, sólo podía oírse a una parte. (p. 697)

## 10

And that [Non-Intervention] Committee, helpless against the truculence of Ribbentrop and Grandi, continued as before to treat both sides as equally guilty, shutting its eyes to the fact that German and Italian intervention were absolutely different in scale from that of Russia, and that their military formations in Spain were absolutely different in character from the genuine volunteers who went to fight of their own free will. (p. 725)

(Omitido en la versión española)

## 11

For a few weeks in the autumn of 1937, it seemed as though the democratic powers had decided to make a stand. German intervention was by then somewhat reduced: but Italian forces were operating on a greater scale than ever. Italian bombers were daily attacking Cartagena, Valencia, Barcelona, and other towns; it was an operation hardly more risky than those they had performed in Etiopía, since the Republicans had to keep their few guns and fighters to protect their forces in the line. Italian warships were patrolling the Mediterranean from the Dardanelles to Gibraltar: their submarines, bearing no recognizable marks, were sinking not only Spanish ships but British, Russian, and

others bound for the Republican ports. Italian tropos and generals were taking so prominent a part in the war on land than their Spanish allies themselves were beginning to murmur. The fascist press was filled with reports of their feats of arms: Mussolini himself was exchanging fervid telegrams with their commanders. It was not surprising that the French, for whom the Duce hardly concealed his hostility and contempt, were becoming uneasy. They could see a formidable political and strategic barrier being built up across their line of sea and air communications with North-Africa —the life-line of French national defence. Even the British government, which had hitherto seemed quite unmoved by the steady undermining of its position in the Mediterranean, lost patience when, on August 31<sup>st</sup>, 1937, a British destroyer reported that an unidentified submarine had tried to torpedo her. (p. 725)

Durante unas semanas, en el otoño de 1937, pareció que las potencias democráticas habían decidido actuar con firmeza. Incluso el Gobierno británico, que hasta entonces parecía completamente indiferente ante el constante socavamiento de sus posiciones en el Mediterráneo, perdió la paciencia cuando, el 31 de agosto de 1937, un destructor británico informó que un submarino no identificado había tratado de torpedearlo. (p. 698)

## FUENTES CONSULTADAS

### *Documentales*

Archivo Histórico de la Embajada de España en México (AHEEM)

Archivo Histórico Genaro Estrada de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México (AHGE-SRE)

Archivo General de la Nación, México (AGN)

Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores de España, Madrid (AMAE)

Archivos Nacionales del Reino Unido, Kew (ANRU)

Archivos de la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra (AOIT)

Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca, México (AECT)

Archivos de la Sociedad de Naciones, Ginebra (ASDN)

### *Hemerográficas*

*Diario Oficial*, Ciudad de México

*El Nacional*, Ciudad de México

*El Universal*, Ciudad de México

*Excélsior*, Ciudad de México

*Foreign Affairs*, Nueva York

*Journal de Genève*, Ginebra

*La Tribune des Nations*, París

*The Times*, Londres

*The Washington Post*, Washington

*Time*, Nueva York

## Bibliográficas

ABECIA BALDIVIESO, Valentín, *Las relaciones internacionales en la historia de Bolivia*, T. II, La Paz, Academia Nacional de Ciencias de Bolivia, 1979.

ABRAHAM, Bradford L. & Olivier T. COOMES, *Prosperity's promise: The Amazon Rubber Boom and Distorted Economic Development*, Boulder, Westview, 1996.

ALLAIN, Jean, "Slavery and the League of Nations: Ethiopia as a Civilised Nation" en *Journal of the History of International Law*, Vol. 8, Koninklijke Brill, 2006, pp. 213-244.

ALPERT, Michael, *A new International History of the Spanish Civil War*, Londres, Mac Millan, 1994.

\_\_\_\_\_, *Aguas peligrosas: nueva historia internacional de la Guerra Civil Española, 1936-1939*, Madrid, Akal, 1998.

ÁLVAREZ DEL VAYO, Julio, *Discurso pronunciado ante la Asamblea de la Sociedad de Naciones*, Madrid, Subsecretaría de Propaganda, 1936.

ANGUIANO ROCH, Eugenio, "De la dinastía Qing en el siglo XIX hasta el final de la República de China" en BOTTON BEJA, Flora (coord.), *Historia mínima de China*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 229-298.

ARAUJO ARANA, Humberto, *Conflictos fronterizos Perú-Colombia. Año 1932-1933*, tomo I, Lima, Huascarán, 1965.

ARCHONDO, Rafael, "La Guerra del Chaco: ¿hubo algún titiritero?" en *Umbrales*, núm. 13, diciembre 2005, pp. 261-280.

ARDILA, Martha, *¿Cambio de Norte?: momentos críticos de la política exterior colombiana*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, 1991.

ARIAS, Ricardo, "Exaltación nacionalista y llamados a la reconciliación durante la guerra con el Perú" en Medófilo MEDINA y Efraín SÁNCHEZ, *Tiempos de paz: acuerdos en Colombia, 1902-1994*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003, pp. 83-88.

ARMSTRONG, David, *The Rise of the International Organization: A Short History*, Hong Kong, The Macmillan Press, 1982.

ATL, Dr., *Ante la carroña de Ginebra*, México, Polis, 1938.

AVILÉS, Juan, *Pasión y farsa: franceses y británicos ante la Guerra Civil Española*, Madrid, Eudema, 1994.

AZAÑA, Manuel, *Obras completas*, Vol. III, México, Oasis, 1967.

BAER, George W., "Leticia and Ethiopia before the League" en *The League of Nations in retrospect*, Berlín, Walter de Gruyter, 1983, pp. 282-291.

\_\_\_\_\_, *Test Case: Italy, Ethiopia and the League of Nations*, Stanford, Hoover Institution Press, 1976.

BÁKULA, Juan Miguel, *La política internacional entre el Perú y Colombia*, Bogotá, Temis, 1988.

\_\_\_\_\_, *Las relaciones internacionales entre Perú y Colombia*, Bogotá, Temis, 1997.

BAPTISTA GAMUCIO, Mariano, *Historia gráfica de la guerra del Chaco*, La Paz, Última hora, 1978.

BARCLAY, Glen, *Revoluciones de nuestro tiempo: nacionalismo del siglo XX*, México, FCE, 1975.

\_\_\_\_\_, *Struggle for a continent. The Diplomatic History of South America, 1917-1945*, Nueva York, New York University press, 1972.

BARLAS, Dilek, *Etatism and Diplomacy in Turkey: Economic and Foreign Policy Strategies in an Uncertain World, 1929-1939*, Nueva York, Brill, 1998.

BASADRE, Jorge, *Historia de la República del Perú*, T. XI, Lima, Universitaria, 1968.

BEEVOR, Antony, *La Guerra Civil Española*, Barcelona, Crítica, 2005.

BEMIS, Samuel Flagg, *La diplomacia de Estados Unidos en la América Latina*, México, FCE, 1944.

BERSTEIN, Serge & Pierre MILZA, *Histoire du XXe siècle : la fin du monde européen, 1900-1945*, París, Hatier, 1996.

BORRAS, José María, *Francia ante la Guerra Civil Española. Burguesía, interés nacional e interés de clase*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1981.

BROWN, Philip Marschall, "México and the Doctrine Monroe" en *The American Journal of International Law*, Vol. 26, No. 1, enero 1932, American Society of International Law, pp. 117-121.

BRUCKMÜLLER, Ernst, "The national identity of the Austrias" en TEICH, Mikulás & Roy PORTER, *The national question in Europe in historical context*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, pp. 196-227.

BRUUN, Geoffrey, *La Europa del siglo XIX (1815-1914)*, México, FCE, 2005.

BUCHANAN, Tom, *Britain and the Spanish Civil War*, Cambridge, University Press, 1997.

BULLOCK, Alan, *Hitler*, Barcelona, Bruguera, 1969.

BURLEIGH, Michael, *El Tercer Reich: una nueva historia*, México, Taurus, 2005.

CARR, Edward Hallett, *The Twenty Years' Crisis: An Introduction to the Study of the International Relations*, Nueva York, Harper & Row, 1964.

CASANOVA, Marina, *La diplomacia española durante la Guerra Civil*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1996.

CASSELS, Alan, *Ideology and International Relations in the Modern World*, Nueva York, Routledge, 1996.

CASTAÑEDA, Jorge G., "México y el exterior", en *México: cincuenta años de revolución*, México, FCE, 1961, tomo III, pp. 267-289.

CASTAÑEDA ZAVALA, Jorge, "Una práctica diplomática en un mundo cambiante. El embajador Francisco Castillo Nájera, 1922-1950" en Agustín SÁNCHEZ ANDRÉS et. al., *Artífices y operadores de la diplomacia mexicana, siglos XIX y XX*, UNAM-UMSNH-El Colegio de San Luis-Porrúa, 2004, pp. 253-276.

CAVA MESA, María, "Las alianzas europeas y la paz armada, 1890-1914", en Juan Carlos PEREIRA (coord.), *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 2001, pp. 221-242.

CENTURIÓN, Carlos R., *El conflicto del Chaco Boreal: gestiones diplomáticas*, Asunción, La Colmena, 1937.

CERVO, Amado Luiz, "Relaciones interlatinoamericanas" en Marco PALACIOS (dir.), *América Latina desde 1930*, Vol. VIII, Madrid, Ediciones UNESCO-Editorial Trotta, 2006, pp. 319-337.

CLAVIN, Patricia y Jens-Wilhelm WESSELS, "Transnationalism and the League of Nations: understanding the work of its economic and financial organisation" en *Contemporary European History*, vol. 14.4 (noviembre 2005), pp. 465-492.

COLLIER, Richard, *Jaque al barón: la historia del caucho en la Amazonía*, Lima, Biblioprenta, 1981.

CONNELL-SMITH, Gordon, "Latin America in the Foreign Relations of the United States" in *Journal of Latin American Studies*, Vol. 8, No. 1, mayo 1976, Cambridge University Press, pp. 137-150.

CÓRDOVA, Arnaldo, *La Revolución en crisis: la aventura del Maximato*, México, Cal y Arena, 1995.

COVARRUBIAS VELASCO, Ana, "Revolución, nacionalismo y política exterior" en Fernando SERRANO MIGALLÓN (coord.), *Homenaje a Rafael Segovia*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 329-344.

CRAIG, Gordon A., *Germany, 1866-1945*, Oxford, Oxford University Press, 1981.

DALLA CORTE, Gabriela, "Redes y organizaciones sociales en el proceso de colonización del Gran Chaco" en *Revista de Indias*, Vol. LXVII, núm. 240, 2007, pp. 485-520.

DAVID, Paul, *Histoire de la Société des Nations*, Ginebra, Slatkine, 1998.

DAVIS, Harold Eugene et. al. *Latin American Diplomatic History. An Introduction*, Baton Rouge, University of Louisiana Press, 1990.

DE BONO, Emilio, *Anno XIII: The conquest of an Empire*, Londres, Cresset Press, 1937.

DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo, "La política latinoamericana de España en el siglo XX" en *Ayer*, num. 49, Madrid, Marcial Pons, 2003.

DÍAZ, Luís Miguel y Jaime G. MARTINI (comps.), *Relaciones diplomáticas México-España (1821-1977)*, México, Porrúa, 1977.

DUROSELLE, Jean-Baptiste, *Itinéraires: idées, homes et nations d'Occident (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, París, Publications de la Sorbonne, 1991.

\_\_\_\_\_, "The spirit of Locarno: Illusions of Pactomania" en *Foreign Affairs*, Vol. 50, julio 1972, pp. 752-764.

\_\_\_\_\_, *Todo imperio perecerá: teoría sobre las relaciones internacionales*, México, FCE, 2000.

EDWARDS, Agustín, "Foreign Policy in Latin America Historically Considered" en *Cambridge Historical Journal*, Vol. 1, No. 3, 1925, pp. 284-294.

\_\_\_\_\_, "Latin America and the League of Nations" en *Journal of the Royal Institute of International Affairs*, Vol. 8, No. 2., 1929, pp. 134-153.

EGERTON, George W., "Great Britain and the League of Nations: collective security as myth and history" en *The League of Nations in retrospect: proceedings of the Symposium*, Berlín, De Gruyter, 1983, pp. 95-117.

EGIDO LEÓN, Ma. de los Ángeles, *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, Madrid, UNED, 1987.

ESCUDÉ, Carlos y Andrés CISNEROS (dirs.), *Historia de las relaciones exteriores argentinas*, Centro de Estudios de Política Exterior, [documento en línea en formato htm]: <http://www.argentina-rree.com>.

ESTRADA, Genaro, *La diplomacia en acción*, México, SRE, 1987.

FABELA, Isidro, *Cartas al presidente Cárdenas y La política internacional del presidente Cárdenas*, México, Instituto de Cultura Mexiquense-El Colegio de México, 1994.

\_\_\_\_\_, y Luis I. RODRÍGUEZ, *Diplomáticos de Cárdenas: una trinchera mexicana en la Guerra Civil (1936-1940)*, Madrid, Trama Editorial, 2007.

\_\_\_\_\_, *Neutralidad*, México, Biblioteca de Estudios Internacionales, 1940.

FARRE, Sébastien, “Le Comité de Londres et la politique de non-intervention durant la guerre civile espagnole (1936-1939)” en Vincent CHETAIL (et. al.), *Prévention, gestion et sortie des conflits*, Ginebra, Institut européen de l’Université de Genève, 2006 (col. Euryopa), pp. 201-219.

FLEURY, Antoine, “The League of Nations: towards a new appreciation of its history” en BOEMEKE, Manfred F. et. al., *The Treaty of Versailles: A Reassessment after 75 years*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, pp. 507-522.

GARCÍA JORDÁN, Pilar, *Cruz y arado, fusiles y discursos: la construcción de los orientes en el Perú y Bolivia, 1820-1940*, Lima, IFEA-IEP, 2001.

GARCIADIEGO, Javier, “Alfonso Reyes, embajador en Argentina” en Anne STAPLES, et. al., *Diplomacia y revolución: homenaje a Berta Ulloa*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 97-121.

GARNER, James Wilford, “The Recrudescence of the Monroe Doctrine” en *Political Science Quarterly*, Vol. 45, No. 2 (Jun., 1930), The Academy of Political Science, pp. 231-258.

GHEBALI, Victor Yves, *La Société des Nations et la Réforme Bruce, 1939-1940*, Ginebra, Centre européen de la Dotación Carnegie pour la paix internationale, 1970.

GLEIZER SALZMAN, Daniela, “Exiliados incómodos: México y los refugiados judíos del nazismo, 1933-1945”, Tesis doctoral, México, Centro de Estudios Históricos-El Colegio de México, 2007.

\_\_\_\_\_, *México frente a la inmigración de refugiados judíos, 1934-1940*, México, INAH-Fundación Cultural Eduardo Cohen, 2002.

GÓMEZ, Soledad, “Portugal ante la guerra civil española” en *Espacio, Tiempo y Forma. Historia Contemporánea*, núm. 5, 1992, pp. 273-292.

GÓMEZ ROBLEDO, Antonio, *La seguridad colectiva en el continente americano*, México, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, 1960.

GONZÁLEZ MARTÍNEZ, Aída, “México y la Organización Internacional del Trabajo” en INSTITUTO MATÍAS ROMERO DE ESTUDIOS DIPLOMÁTICOS, *México y la paz*, México, SRE, 1986, pp. 86-93.

GRUNBERGER, Richard, *Germany, 1918-1945*, Londres, Batsford, 1964.

GÜÇLÜ, Yücel, “Turkey’s entrance into the League of Nations” en *Middle Eastern Studies*, Middle East Studies Association, Vol. 39, enero 2003, pp. 186-206.

GUERRERO BARÓN, Javier, “El conflicto colombo-peruano y el fantasma de la guerra” en Medófilo MEDINA y Efraín SÁNCHEZ, *Tiempos de paz: acuerdos en Colombia, 1902-1994*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003, pp. 73-81.

GUY INMAN, Samuel, “The Monroe Doctrine and Hispanic America” en *The Hispanic American Review*, Vol. 4, No. 4, noviembre 1921, Duke University Press, pp. 635-676.

HAMNETT, Brian, *Historia de México*, Madrid, Cambridge University Press, 2001.

HERRERA LEÓN, Fabián, *La política mexicana en la Sociedad de Naciones ante la guerra del Chaco y el conflicto de Leticia*, México, SRE, 2009.

\_\_\_\_\_, “México y el Instituto Internacional de Cinematografía Educativa, 1927-1937” en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, México, IIH-UNAM, 2008, n. 36, julio-diciembre, pp. 221-259.

\_\_\_\_\_, “México y el Instituto Internacional de Cooperación Intelectual, 1926-1939” en *Tzintzun: revista de estudios históricos*, Morelia, IIH-UMSNH, 2009, n. 49, enero-junio, pp. 169-200.

\_\_\_\_\_, “Proceso de integración de México en la Sociedad de Naciones (1919-1931)”, Tesis de licenciatura, Morelia, IIH-UMSNH, 2002.

HISCOCKS, Richard, *The rebirth of Austria*, Oxford, Oxford University Press, 1953.

HUBBARD, Ursula P., *La collaboration des États-Unis avec la Société des Nations et l’Organisation Internationale du Travail dès origines à 1936*, París, Publications de la Conciliation Internationale-Centre Européen de la Dotación Carnegie, 1937.

HUDSON, Manley O., “Mexico’s admission to membership in the League of Nations” en *The American Journal of International Law*, vol. 26, núm. 1, enero de 1932, pp. 114-117.

HUGHES, Matthew, “Logistics and the Chaco War: Bolivia versus Paraguay, 1932-1935, en *The Journal of Military History*, vol. 69, núm. 2, (Abr., 2005), pp. 411-437.

IARADOLA, Antoinette, "Ethiopia's Admission into the League of Nations: An Assessment of Motives" en *The International Journal of African Historical Studies*, Vol. 8, No. 4 1975, pp. 601-622.

*Importantes conceptos de internacionalistas de reputación mundial sobre el asunto colombo-peruano*, La Paz, Electra, 1932.

JACKSON, Gabriel, *Juan Negrín: médico, socialista y jefe del Gobierno de la II República Española*, Barcelona, Crítica, 2008.

JUSSILA, Osmo et. al., *Finlandia, historia política (1809-1999)*, Madrid, Espasa Calpe, 1999.

KAPLAN, Marcos, "El anchluss de Austria de 1938" en Luis Ignacio SAINZ, *México frente al anchluss*, México, SRE, 1988, pp. 9-64.

KATZ, Friedrich, *La guerra secreta en México*, México, Ediciones Era, 1998.

KENNEDY, Michael, *Ireland and the League of Nations, 1919-1946: International Relations, Diplomacy and Politics*, Dublin, Irish Academic Press, 1996.

KERSHAW, Ian, *El mito de Hitler: Imagen y realidad en el Tercer Reich*, Barcelona, Paidós, 2003.

KIMMICH, Christoph M., *Germany and the League of Nations*, Chicago, The University of Chicago Press, 1976.

KING, Wunsz, *China and the League of Nations. The sino-japanese controversy*, Nueva York, St. John's University Press, 1965.

KISSINGER, Henry, *La diplomacia*, México, FCE, 2000.

KLINGE, Matti, *Breve historia de Finlandia*, Helsinki, Otava, 1997.

KNOCK, Thomas J., *To end all Wars: Woodrow Wilson and the Quest for a New World Order*, Nueva York, Oxford University Press, 1992.

KOWALSKY, Daniel, *La Unión Soviética y la Guerra Civil Española: una revisión crítica*, Barcelona, Crítica, 2003.

KRAUZE, Enrique, *Caudillos culturales en la Revolución mexicana*, México, Siglo XXI, 1996.

KUEHL, Warren F. (ed.), *Biographical Dictionary of Internationalists*, Westport, Greenwood Press, 1983.

LAJOUS, Roberta, *La política exterior del porfiriato. México y el mundo: historia de sus relaciones internacionales*, T. IV, México, Senado de la República, 2000.

LAUNAY, Jaques de, *Histoire de la diplomatie secrète de 1914 à 1945*, Verviers, Marabout université, 1966.

LEITZ, Christian, "La intervención de la Alemania nazi en la guerra civil española y la fundación de HISMA/ROWAK" en Paul Preston (ed.), *La República asediada: hostilidad internacional y conflictos internos durante la Guerra Civil*, Barcelona, Península, 1999, pp. 71-100.

LOMBARDO TOLEDANO, Vicente, *Obra histórico-cronológica*, T. I-II, México, Centro de Estudios Filosóficos y Políticos y Sociales "Vicente Lombardo Toledano", 1994.

LÓPEZ CONTRERAS, Guillermo, "La diplomacia mexicana frente a Europa Central en el periodo de entreguerras, 1918-1940", Tesis de maestría, Morelia, IIH-UMSNH, 2008.

MADARIAGA, Salvador de, *Memorias (1921-1936): Amanecer sin mediodía*, Madrid, Espasa-Calpe, 1977.

MANIGAT, Leslie, *L'Amérique latine au XX<sup>e</sup> siècle, 1889-1929*, París, Éditions du Seuil, 1991.

MARBEAU, Michel, *La Société des Nations*, París, Puf, 2001.

MARKS, Sally, *The Illusion of Peace: International Relations in Europe, 1918-1933*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 1976.

MARTIN, Percy Alvin, "Latin America and the League of Nations" en *The American Political Science Review*, Vol. 20, No. 1, febrero 1926, pp. 14-30.

MARTÍNEZ LILLO, Pedro Antonio, "La paz ilusoria: la seguridad colectiva en los años veinte, 1923-1933", en Juan Carlos PEREIRA (coord.), *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 2001, pp. 307-324.

MASTERSON, Daniel, *Militarism and Politics in Latin America: Peru from Sánchez Cerro to "Sendero Luminoso"*, Westport, Greenwood Press, 1991.

MATESANZ, José Antonio, *Las raíces del exilio: México y la Guerra Civil española*, México, El Colegio de México/UNAM, 1999.

——— (comp.), *México y la República española: antología de documentos, 1931-1977*, México, Centro Republicano Español de México, 1978.

MERCADO MOREIRA, Miguel, *Historia diplomática de la guerra del Chaco*, La Paz, 1966.

MEYER, Lorenzo, Rafael SEGOVIA y Alejandra LAJOUS, *Historia de la revolución mexicana, 1928-1934: los inicios de la institucionalización*, México, El Colegio de México, 2004.

MEYER, Lorenzo, "La construcción histórica de la soberanía y del nacionalismo mexicanos" en Ilán BIZBERG (comp.), *México ante el fin de la Guerra Fría*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 79-98.

\_\_\_\_\_, *La marca del nacionalismo. México y el mundo: historia de sus relaciones internacionales*, T. VI, México, Senado de la República, 2000.

\_\_\_\_\_, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, 1981.

\_\_\_\_\_, *Su majestad británica contra la Revolución mexicana, 1900-1950*, México, El Colegio de México, 1991.

Miller, David Hunter, *My Diary at the Conference of Paris with Documents*, vols. I, VII-VIII y XX, s. l., Appeal Printing Company, s. a.

MILLER, Nicola, "Las potencias mundiales y América Latina desde 1930" en Marco PALACIOS (dir.), *América Latina desde 1930*, Vol. VIII, Madrid, Ediciones UNESCO-Editorial Trotta, 2006, pp. 293-318.

MILZA, Pierre, *Les Fascismes*, París, Éditions du Seuil, 1991.

MONTENEGRO, Silvina, *La Guerra Civil Española y la política argentina*, Madrid, Universidad Complutense, 2006.

MORADIELLOS, Enrique, *El reñidero de Europa: las dimensiones internacionales de la guerra civil española*, Barcelona, Península, 2001.

\_\_\_\_\_, *La perfidía de Albión: el gobierno británico y la guerra civil española*, Madrid, Siglo XXI, 1996.

MORENO PINO, Ismael, *La diplomacia: aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional*, México, SRE, 1996.

MORTON, Scott W., y J. Kenneth OLENIK, *Japan: Its history and culture*, Nueva York, Mc Graw-Hill, 2005

MORRIS, Warren B., *The Weimar Republic and Nazi Germany*, Chicago, Nelson-Hall, 1982.

MUNGUÍA, Enrique, *Qué es y para qué sirve la Sociedad de las Naciones*, México, Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad, 1939.

NAVA CONTRERAS, Nadia, "México y la cooperación multilateral en la transición del sistema internacional: de la crisis de la SDN a la creación de la ONU", Tesis de Maestría, Morelia, IIH-UMSNH, 2008.

NEGRIE, J., *Histoire de l'Autriche*, París, Les éditions du scorpion, 1961.

NEILA HERNÁNDEZ, José Luis, "España y el conflicto del Chaco en el marco de la Sociedad de las Naciones (1932-1935)" en *Estudios históricos: homenaje a los profesores José Ma. Jover Zamora y Vicente Palacio Atard*, Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad Complutense, Madrid, 1990, pp. 677-700.

\_\_\_\_\_, "España y la Sociedad de Naciones: un tránsito historiográfico inacabado" en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad Complutense de Madrid, 2003 núm. extraordinario, pp. 49-67.

\_\_\_\_\_, *La Sociedad de Naciones*, Madrid, Arco Libros, 1997.

NISH, Ian, *Japan's Struggle with Internationalism: Japan, China and the League of Nations, 1931-1933*, Londres, Kegan Paul International, 1993.

\_\_\_\_\_, *Japanese Foreign Policy in the Interwar Period*, Westport, Praeger, 2002.

NORTHEDGE, F. S., *The League of Nations. Its life and times, 1920-1946*, Leicester, Leicester University Press, 1986.

OJEDA, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 2001.

OJEDA REVAH, Mario, "El frente diplomático: defensa mexicana de España ante la Sociedad de las Naciones" en *Foro Internacional*, núm. 86 (2006), pp. 762-791.

ORLOW, Dietrich, *A History of Modern Germany: 1871 to present*, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1991.

ORTUÑO MARTÍNEZ, Manuel, "Cárdenas, México y España" en *Leviatán: revista de hechos e ideas*, núm. 61 (1995), pp. 133-149.

PALACIOS, Guillermo, *Intimidades, conflictos y reconciliaciones: México y Brasil, 1822-1933*, México, SRE, 2001.

\_\_\_\_\_, y Fabio MORAGA, *La independencia y el comienzo de los regímenes representativos*, Madrid, Síntesis, 2003.

\_\_\_\_\_, *México y América del Sur, 1821-1945*, (en prensa).

PANI, Alberto J., *Cuestiones diversas: contenidas en 44 cartas al presidente Carranza. 1 carta al presidente De la Huerta, 1 artículo de El Universal y 4 brindis*, México, Imprenta Nacional, 1922.

PANKHURST, Richard, "Italian Fascist War Crimes in Ethiopia: A History of Their Discusión, from the League of Nations to the United Nations (1936-1949)" en *Northeast African Studies*, Vol. 6, No. 1-2 (New Series) 1999, pp. 83-140.

PAOLI BOLIO, Francisco José, *Conciencia y poder en México: siglos XIX y XX*, México, Porrúa, 2002.

PAREJA Y DIEZCANSECO, Alfredo, *Ecuador: historia de la república*, vol. 3, Quito, El Conejo, 1986.

PASSANT, Ernest James, *A short History of Germany, 1815-1945*, Cambridge, Cambridge University Press, 1960.

PAYNE, Stanley G., *A History of Fascism, 1914-1945*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1995.

\_\_\_\_\_, *El fascismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1982.

\_\_\_\_\_, y Javier TUSELL (dirs.), *La guerra civil: una nueva visión del conflicto que dividió a España*, Madrid, Temas de Hoy, 1996.

PEDERSEN, Susan, "Review Essay: Back to the League of Nations" en *The American Historical Review*, núm. 4 (octubre 2007), [documento en línea en formato htm]: <http://www.historycooperative.org/journals/ahr/112.4/pedersen.html>, consultado el 10 de julio de 2010.

PEDRAJA Y MUÑOZ, Daniel de la, "La admisión de los Estados de América Latina en la Sociedad de las Naciones: el caso de México", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, julio-septiembre de 1969, pp. 387-395.

PÉREZ GIL, Luis V., *La política exterior en el bienio republicano-socialista (1931-1933): idealismo, realismo y derecho internacional*, Barcelona, Atelier, 2004.

PÉREZ GUERRERO, Manuel, *Les relations des États de l'Amérique latine avec la Société des Nations*, París, Pedone, 1936.

PÉREZ MONTFORT, Ricardo, *Los sueños imposibles de la derecha española en México*, México, FCE, 1984.

PÉREZ SERRANO, Jorge, *El tercero en la discordia: la actuación internacional del Ecuador en el conflicto de Leticia y antecedentes histórico-diplomáticos de la misma*, Quito, Universidad Central, 1936.

PERKINS, Dexter, *Historia de la doctrina Monroe*, Buenos Aires, Eudeba, 1964.

PERNET, Corinne, *A Seat at the Banquet of Civilization? Latin American Cultural Politics at the League of Nations, 1922-1946* (en prensa).

\_\_\_\_\_, "La cultura como política: los intercambios culturales entre Europa y América Latina en los años de Entreguerras" en *Puente@Europa*, Universidad de Bolonia, año V, número 3-4 noviembre 2007, pp. 66-73.

POBLETE TRONCOSO, Moisés, *El movimiento obrero latinoamericano*, México, Universidad obrera de México "Vicente Lombardo Toledano", 1976.

PORTE GIL, Emilio, *Historia vivida de la Revolución mexicana*, México, Cultura y Ciencia Política, 1976.

PRESTON, Paul, "La aventura española de Mussolini: del riesgo limitado a la guerra abierta" en Paul PRESTON (ed.), *La República asediada: hostilidad internacional y conflictos internos durante la Guerra Civil Española*, Barcelona, Península, 1999, pp. 41-70.

\_\_\_\_\_, (dir.), *Revolution and War in Spain, 1931-1939*, Londres, Methuen, 1984.

QUEREJAZU CALVO, Roberto, *Historia de la guerra del Chaco*, La Paz, Juventud, 1990.

QUINTANA NAVARRO, Francisco, *España en Europa, 1931-1936: del compromiso por la paz a la huida de la guerra*, Madrid, Nerea, 1993.

RENOUVIN, Pierre, "La politique extérieure du premier gouvernement León Blum" en René REMOND & Pierre RENOUVIN (eds.), *León Blum, chef de gouvernement, 1936-1937*, París, Fondation Nationale des Sciences Politiques/Armand Colin, 1967, pp. 329-353.

REYES, Alfonso, *Misión diplomática*, T. II, México, SRE-FCE, 2001.

REYNOLDS, T. H., "México y los Estados Unidos" en *Historia Mexicana*, Vol. 2, enero-marzo 1953, núm. 3, México, El Colegio de México, pp. 412-430.

RHENAN SEGURA, Jorge, *Sociedad de las Naciones y la política centro-americana (1919-1939)*, Costa Rica, Euroamericana, 1993.

RICH, Norman, *Hitler's War aims: The establishment of the new order*, Vol. II, Nueva York, Norton & Company, 1974.

RIDING, Alan, *Vecinos distantes: un retrato de los mexicanos*, México, Joaquín Mortiz, 1985.

RIGUZZI, Paolo y María Cecilia ZULETA, “Las relaciones internacionales de México, 1898-1948. Memoria y balance: un análisis historiográfico” en *L’Ordinaire Latino-américain*, IPEALT, Toulouse, no. 203, 2006, pp. 57-91.

ROUT, Leslie B., *Politics of the Chaco Peace Conference, 1935-1939*, Austin, University of Texas Press, 1970.

RUIZ GUERRA, Rubén, *Más allá de la diplomacia: relaciones de México con Bolivia, Ecuador y Perú, 1821-1994*, México, SRE, 2007.

SAAVEDRA LAMAS, Carlos, *La Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz (celebrada en Buenos Aires del 1 al 23 de diciembre de 1936)*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Congreso Nacional, 1938.

SAINZ, Luis Ignacio, “México frente a la anexión” en Luis Ignacio SAINZ (coord.), *México frente al anschluss*, México, SRE, 1988, pp. 65-79.

SÁNCHEZ ANDRÉS, Agustín, “El contexto internacional del exilio: las relaciones hispano-mexicanas entre 1931-1977” en Gerardo SÁNCHEZ DÍAZ *et al. Los científicos del exilio español en México*, Morelia, IIH-UMSNH, 2001, pp. 11-52.

\_\_\_\_\_, y Fabián HERRERA LEÓN (comps.), *La política mexicana hacia la cuestión española en la Sociedad de Naciones, 1936-1939*, Tenerife, Documentalia, Biblioteca Digital, 2003.

\_\_\_\_\_, *México en el siglo XX: del porfiriato a la globalización*, Madrid, Arco Libros, 2010.

\_\_\_\_\_, “México y la crisis del sistema de seguridad colectiva, 1931-1939” en *Casa del Tiempo*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, no. 24, octubre 2009, pp. 134-139.

SANTOS GRANERO, Fernando y Frederica BARCLAY, *La frontera domesticada: historia económica y social de Loreto, 1850-2000*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2002.

SANZ, Ismael, “El fracaso del éxito: Italia en la guerra de España” en *Espacio, Tiempo y Forma. Historia Contemporánea*, núm. 5, 1992, pp. 105-128.

SAVARINO ROGGERO, Franco, *México e Italia: política y diplomacia en la época del fascismo, 1922-1942*, México, SRE, 2003.

SCHOLES, Walter y Marie V. SCHOLES, “Gran Bretaña, los Estados Unidos y el no reconocimiento de Obregón” en *Historia Mexicana*, Vol. XIX, enero-marzo 1970, núm. 3, pp. 388-396.

SCHULER, Friedrich E., *Mexico Between Hitler and Roosevelt: Mexican Foreign Relations in the Age of Lázaro Cárdenas, 1934-1940*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 2000.

SCHWARTZ, Fernando, *La internacionalización de la Guerra Civil Española, julio de 1936-mayo de 1937*, Barcelona, Ariel, 1971.

SCOTT, George, *The Rise and Fall of the League of Nations*, Londres, Hutchinson, 1973.

SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Del Congreso de Viena a la paz de Versalles*, México, FCE, 1969.

\_\_\_\_\_, *Tratado general de la organización internacional*, México, FCE, 1974.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Memoria*, septiembre de 1936-agosto de 1937, T. 1, México, SRE, 1937.

SECRETARIAT DE LA SOCIETE DES NATIONS, *La Cour Permanente de Justice Internationale*, Ginebra, 1923.

SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Isidro Fabela y la diplomacia mexicana*, México, FCE-SRE, 1981.

SHIRER, William L., *The rise and fall of the Third Reich: A history of Nazi Germany*, Nueva York, Simon and Schuster, 1960.

SMITH, Robert Freeman, "Estados Unidos y las reformas de la Revolución, 1915-1928" en *Historia Mexicana*, Vol. XIX, octubre-diciembre 1969, México, El Colegio de México, núm. 2, pp. 189-227.

SMITH, Sara Rector, *The Manchurian Crisis, 1931-1932: A tragedy in International Relations*, Nueva York, Columbia University Press, 1948.

SPENSER, Daniela, "Forjando una nación posrevolucionaria: México, la Unión Soviética y Estados Unidos" en Jorge A. SCHIAVON et. al. *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE-SRE, 2006, pp. 313-350.

ST JOHN, Ronald Bruce, "The end of innocence: Peruvian foreign policy and the United States, 1919-1942, in *Journal of Latin American Studies*, Vol. 8, No. 2, noviembre 1976, pp. 325-344.

STEIN, Steve, *Populism in Peru: The Emergence of the Masses and the Politics of Social Control*, Madison, University of Wisconsin Press, 1980.

TABANERA GARCÍA, Nuria, "La Segunda República Española y México (1931-1936)" en *Historia 16*, núm. 205 (1993), pp. 26-35.

TAYLOR, A. J. P., *The Origins of the Second World War*, Harmondsworth, Penguin, 1991.

TELLO, Manuel "Algunos aspectos de la participación de México en la Sociedad de las Naciones" en *Foro Internacional*, Vol. VI, núm. 2-3, octubre-diciembre 1965, pp. 358-383.

TENBROCK, Robert-Hermann, *Historia de Alemania*, Paderborn, Max Hueber-Ferdinand Schüningh, 1968.

THOMAS, Hugh, *La guerra civil española*, Barcelona, Grijalbo Mondadori, 1995.

THORNE, Christopher, *The Limits of Foreign Policy: The West, the League of Nations and the Far Eastern Crisis of 1931-1933*, Londres, Hamish Hamilton, 1972.

TOYNBEE, Arnold J., *Survey of International Affairs, 1931*, Londres, Oxford University Press, 1932.

TRAINA, Richard, *American Diplomacy and the Spanish Civil War*, Bloomington, Indiana University Press, 1968.

URRUTIA, Francisco José, *Le Continent Américain et le Droit International*, París, Rousseau & Cie., 1928.

VALTICOS, Nicolas, "La Organización Internacional del Trabajo: cincuenta años de actividades normativas" en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 115, núm. 3-4, 1996 (publicado por vez primera en 1969), pp. 429-452.

VAN LEISEN, Herbert, *L'Amérique latine a la Société des Nations*, Ginebra, Les Archives Internationales, 1934.

VARGAS GARCIA, Eugênio, *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): vencer ou não perder*, Brasilia, Editora de Universidade Federal do Rio Grande do Sul-Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.

VÁZQUEZ COBO, Alfredo, *Pro Patria: la expedición militar al Amazonas en el conflicto de Leticia*, Bogotá, Banco de la República, 1985.

VÁZQUEZ GÓMEZ, Elena (comp.), *Epistolario de Lázaro Cárdenas*, México, Siglo XXI, 1974.

VÁZQUEZ-RIAL, Horacio, *La guerra civil española: una historia diferente*, Madrid, Plaza & Janes, 1996.

VILAR, Pierre, *La guerra civil española*, Barcelona, Crítica, 2000.

VIÑAS, Ángel, *El honor de la República: entre el acoso fascista, la hostilidad británica y la política de Stalin*, Barcelona, Crítica, 2008.

VIVAS GALLARDO, Freddy, *Venezuela en la Sociedad de las Naciones: 1920-1939. Descripción y análisis de una actuación diplomática*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1981.

WALTERS, Francis Paul, *A History of the League of Nations*, Vol. II, Londres, Oxford University Press, 1952.

\_\_\_\_\_, *Historia de la Sociedad de Naciones*, Madrid, Tecnos, 1971.

WEBSTER, Andrew, "The transnational dream: Politicians, diplomats and soldiers in the League of Nations' pursuit of international disarmament, 1920-1938" en *Contemporary European History*, vol. 14.4 (noviembre 2005), pp. 493-518.

WEHRLI, Yannick, "Briand, la Société des Nations et l'Amérique latine: le conflit du Chaco, 1928-1929" en Jacques BARIETY (dir.), *Aristide Briand, la Société des Nations et l'Europe, 1919-1932*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2007, pp. 223-236.

\_\_\_\_\_, "Créer et maintenir l'intérêt": la liaison entre le Secrétariat de la Société des Nations et l'Amérique latine (1919-1929)", Tesis de licenciatura, Ginebra, Université de Genève, 2003.

\_\_\_\_\_, "La multiplicité des intervenants dans la résolution pacifique du conflit du Chaco (1932-1935) : un obstacle à la paix ?" en Vincent CHETAIL (et. al.), *Prévention, gestion et sortie des conflits*, Ginebra, Institut européen de l'Université de Genève, 2006, pp. 181-200.

\_\_\_\_\_, "Les délégations latino-américaines et les intérêts de la France à la Société des Nations" en *Relations Internationales*, Presses Universitaires de France, no. 137, 2009, pp. 46-59.

\_\_\_\_\_, "Sean Lester, Ireland and Latin America in the League of Nations, 1929-1946" en *Irish Migration Studies in Latin America*, Society for Irish Latin American Studies, [documento en línea en formato htm]: <http://www.irlandeses.org/0903wehrl.htm>.

WISKEMANN, Elizabeth, *La Europa de los dictadores, 1919-1945*, México, Siglo XXI, 1978.

WOOLSEY, L. H., "The Leticia dispute between Colombia and Peru" en *The American Journal of International Law*, Vol. 27, No. 3, julio 1933, pp. 525-527.

YEPES, Jesús María, *Le conflit entre la Colombie et le Pérou (Affaire de Leticia) devant le Droit International*, París, Jouve & Cie., 1933.

YNSFRAN, Pablo Max, *The Epic of the Chaco: Marschal Estigarribia's Memoirs of the Chaco War, 1932-1935*, Nueva York, Greenwood Press, 1950.

ZOOK, David, *The Conduct of the Chaco War*, New Haven, Bookman Associates, 1960.

ZORGBIBE, Charles, *Historia de las relaciones internacionales: de la Europa de Bismarck hasta el final de la Segunda Guerra Mundial*, T. I, Madrid, Alianza, 1997.