

UNIVERSIDAD MICHOACANA
DE
SAN NICOLÁS DE HIDALGO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES HISÓRICAS

*LA NO INTERVENCIÓN EN LA HISTORIA
LATINOAMERICANA: MÉXICO EN LA DIPLOMACIA
INTERAMERICANA, 1936-1938.*

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN HISTORIA DE AMÉRICA
PRESENTA:

JUAN MANUEL SALCEDA OLIVARES

ASESOR:
DR. SALVADOR E. MORALES PÉREZ

MORELIA, MICH., DICIEMBRE DE 2005.

DEDICATORIA

A mis padres, por su incansable lucha por la vida, por cuidarnos y permitirnos andar.
A mis amig@s del proyecto organizativo Lenin, del Instituto de Investigaciones Históricas, de generación y colegas (historiadores, historiadoras), de los diferentes archivos históricos; a tod@s ell@s por su incondicional apoyo.
A mis profesores de la Maestría, por su paciencia, apoyo y comprensión.
Al Instituto de Investigaciones Históricas, por la oportunidad que me brindó de cursar la maestría y los valiosísimos apoyos financieros e infraestructurales que me proporcionó.

I N D I C E

INTRODUCCIÓN.....	5
-------------------	---

PARTE I CONSAGRACIÓN JURÍDICA DE LA NO INTERVENCIÓN: LA CONFERENCIA DE BUENOS AIRES, 1936

I LA INICIATIVA Y SU CONTEXTO

I.1 El pretexto: la “guerra del Chaco”.....	31
I.2 La amenaza de guerra y la “seguridad continental”.....	35
I.3 Crisis económica y refuncionalización capitalista.....	39
I.4 La coyuntura electoral en Estados Unidos de Norteamérica.....	48

II LA CONVOCATORIA, EL PROGRAMA Y LAS EXPECTATIVAS

II.1 La sede: Buenos Aires.....	51
II.2 Neutralidad y comercio: EE. UU.	57
II.3 “Mirando hacia el norte”.....	60
II.3.1 Brasil.....	60
II.3.2 Guatemala.....	64
II.3.3 República Dominicana.....	67
II.4 En busca de la autonomía.....	68
II.4.1 Chile.....	68
II.4.2 Colombia y su proyectado “bloque bolivariano”.....	71
II.4.3 México y su estrategia.....	74
II.4.3.1 Diseño de la estrategia mexicana.....	79
II.5 Más allá de las esferas oficiales.....	92

III LA NO INTERVENCIÓN EN LA CONFERENCIA

III.1 El principio de No Intervención en los debates.....	101
III.2 La no intervención y otros debates	109
III.3 No intervención y Neutralidad.....	113

PARTE II LA NO-INTERVENCIÓN A PRUEBA: LA CONFERENCIA DE LIMA, 1938

I CAMINO A LA CONFERENCIA

I.1 La oposición inicial de Argentina.....	119
I.2 Estados Unidos de Norteamérica y la “seguridad” continental.....	122
I.3 Estados Unidos de Norteamérica y el país sede.....	129

II LA “SEGURIDAD CONTINENTAL” Y LA NO INTERVENCIÓN EN LA CONFERENCIA

II.1 Las combinaciones diplomáticas.....	132
II.2 “Seguridad continental” y no intervención en los debates.....	136
II.2.1 La “situación europea y asiática” y la no intervención.....	136
II.2.2 Liga de Naciones Americana, Solidaridad Continental y no intervención	142
II.2.3 Cooperación económica y soberanía.....	156

CONCLUSIONES.....	166
-------------------	-----

FUENTES.....	171
--------------	-----

I N T R O D U C C I Ó N

I

La ingerencia, la intervención ha sido una constante en el siglo XX que acaba de transcurrir y tal parece que en el actual seguirá ejercitándose con algunos maquillajes. El gobierno de Estados Unidos de Norteamérica, apoyado por otros gobiernos, invadió recientemente a algunos países del llamado “Medio Oriente”, entre ellos Afganistán e Irak. En América Latina, el intervencionismo de la administración Bush Jr. ha sido poco disimulado y, en casos específicos como el de Haití, fue abierto y violento (intervención de las fuerzas armadas estadounidenses), aunque luego maquillado con los ropajes de la agonizante Organización de Naciones Unidas (ONU).

La invasión en Afganistán la justificó a partir del derrumbe de las torres gemelas de Nueva York el 11 de septiembre de 2001. Primero, responsabilizó a los “terroristas” árabes, y en particular, a la organización Al-Qaeda, de haber planeado y ejecutado el ataque. Segundo, emprendió una campaña mediática en contra del gobierno de Afganistán (en manos de los talibanes), acusándolo de no respetar los derechos más elementales de los afganos y de mantener vínculos con los terroristas. Tercero, a través del plan “La libertad duradera” ese país fue sometido a las bombas y a los ejércitos de la primera potencia militar del siglo XXI y de sus aliados. Una vez que las fuerzas extranjeras derrotaron al gobierno de aquella nación, desde Washington se planeó y se ejecutó la reconstrucción y la reorganización de Afganistán: un ejemplo claro de intervención en los términos clásicos.

Pocos cuestionaron esa intervención y conquista (militares) ante la espectacular campaña mediática que el imperio promovió del supuesto (o real) ataque árabe y de la “tiranía que mal gobernaba aquella nación”; la radio, la televisión, la prensa y el internet dirigieron sus reflectores y antenas hacia Nueva York, proyectando imágenes dirigidas a conseguir la indignación, el repudio y la simpatía hacia las futuras represalias que el gobierno estadounidense emprendiera. Mostraron dolor y crueldad, nunca la complicidad, la mentira y la negligencia del gobierno de Bush Jr.; tampoco mostraron la sangre, el dolor y el sufrimiento que este imperio ha sembrado desde hace casi dos siglos por muchos rincones del planeta.¹

¹ Por ejemplo, *vid* Vince y Manu, “Pequeñita historia de las intervenciones norteamericanas en el mundo...”, en: http://www.vincetmanu.com/dossiers_es/interventions_us_es.htm, consulta: 01 nov 05; y, William Blum, “Breve historia de

Luego, vino el caso de Irak y con el pretexto de que la dictadura de Saddam Hussein disponía de armas que representaban una amenaza potencial para el orden y la paz internacional, el gobierno de Estados Unidos de Norteamérica promovió otra intervención militar. Primero, presionó política y diplomáticamente a través de la Organización de Naciones Unidas (ONU) para que una Comisión “internacional” supervisara y constatará que aquel gobierno no escondía armas de destrucción masiva. Como la participación interesada del gobierno de Estados Unidos era evidente, el gobierno iraquí rechazó las presiones. Entonces, EE. UU. incitó a la ONU a intervenir militarmente; ésta se negó por encontrar débiles los argumentos esgrimidos.

En consecuencia, a la vieja usanza el gobierno estadounidense de manera unilateral y en desafío abierto a la ONU y al “Derecho Internacional”, emprendió en el 2003 el ataque -contando con el apoyo inicial de dos gobiernos, los de Gran Bretaña y España-. Con tal acto intervencionista la administración Bush Jr. inauguró una política exterior basada en la *Guerra Preventiva*. La campaña mediática cambió y se dirigió a mostrar la sofisticada tecnología militar del imperio estadounidense y de lo que ésta era capaz de hacer en caso de encontrar resistencias a sus designios.

La publicación del libro *Choque de civilizaciones* en 1996 del estadounidense Samuel P. Huntington vino a alimentar la campaña mediática² con la cual el imperio busca justificar su violento, ilegal e inhumano proceder. Como vieron algunos, la teoría del “choque de civilizaciones es necesario para la industria armamentista”.³ Otros han apuntado, “si no hubiera petróleo no hubiera ‘choque de civilizaciones’”. Francis Fukuyama, primero con su obra *El fin de la Historia* y luego en la serie de artículos publicados posteriormente, viene reafirmando explícitamente las pretensiones del gobierno estadounidense. A partir de la caída del socialismo “realmente existente”, el modelo civilizatorio “occidental”-cuya síntesis suprema se ve condensada en la sociedad estadounidense-

las intervenciones de Estados Unidos desde 1945”, Traducción de Ana Esther Ceceña, en: <http://www.ezln.org/revistachiapas/blum10.htm>, consulta: 01 nov 05.

² “...es un análisis simplista que trata de persuadir de buscar las verdaderas causas históricas de los conflictos que puedan y que están ocurriendo. Sería también un intento por justificar un nuevo modelo de relaciones internacionales basadas en la agresión de un bloque (occidental) hacia todo el mundo conocido”. H. Galván, “A propósito de choque de civilizaciones de Samuel Huntington”, 3 abril, 2004, en: <http://www.rebelion.org/opinion/040403hgalvan.htm>; También: <http://www.xtec.es/~lvallmaj/academia/hunting2.htm>; y, Norberto Emmerich, Sobre el choque de civilizaciones”, en <http://www.inisoc.org/norbiciv.htm>, consulta: 01/11/05. Título completo: *The clash of civilizations and the remarking of world order* (“El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial”).

³ Joel Alexanders, “Definición de Neoliberalismo”, en: http://www.geocities.com/estudio_internacional/index.html, febrero, 2002.

está destinado a continuar su expansión, sometiendo a aquellos que sigan oponiendo alguna resistencia. En este caso, los árabes y algunos nacionalismos, principalmente europeos.⁴

Para estos ideólogos del imperio, los demás pueblos del mundo existen en tanto no representen ningún obstáculo al avance de la “post-modernidad”; en última instancia, tienen derecho a existir pero en la “Historia”, no en la “Post-Historia”. En el discurso minimizan las resistencias antiimperialistas, pero en la práctica política el gobierno estadounidense interviene de distinto modo a fin de contrarrestarlas e imponer su modelo de refuncionalización capitalista.

En Haití, después de haber apoyado por muchos años la dictadura Duvalier, el gobierno estadounidense se vio forzado a negociar con Jean-Bertrand Aristide en 1994, quien en las elecciones de 1990 había resultado electo y, tras ocho meses de gobierno había sido derrocado por el general Raoul Cédras y Louis-Jodel Chamblain –quienes gozaban del apoyo de la administración Bush padre-.

Aristide, exiliado en Estados Unidos de Norteamérica se movilizó y logró pactar con el gobierno de Bill Clinton. Entre sus compromisos estuvo la no obstaculización del proyecto neoliberal y la moderación del discurso populista. Así, Aristide tomó el poder político en Haití con apoyo de las fuerzas armadas estadounidenses, operación conocida como “Restaurar la Democracia”. En el año 2000 Jean-Bertrand Aristide volvió a ganar las elecciones, y al comenzar su nuevo mandato viró su política. Ese rompimiento con el pacto decidió -en 2002- a la administración Bush Jr. a emprender acciones tendientes a derrocarlo. Comenzó así la “desestabilización democrática” financiada por Estados Unidos –a través de la creación de grupos de oposición que se encargan de ejercer violencia y provocar a los partidarios del gobierno haitiano-; de igual modo, Francia presionó diplomáticamente para que Aristide dimitiera.

Como el gobernante haitiano se negó a renunciar, pese a la fuerte presión político-militar de la “oposición” y a la diplomática ejercida por Estados Unidos de Norteamérica, Francia y algunos organismos internacionales, las fuerzas especiales estadounidenses invadieron el 29 de febrero de 2004 el Palacio Presidencial, tomaron prisionero al presidente haitiano y lo enviaron a Bangui -capital de la República Centroafricana- donde lo esperaban los agentes franceses. El Consejo de Seguridad de la ONU se reunió para acordar el envío de tropas, pero para ese momento Francia y Estados Unidos se habían adelantado. Como dijera alguien, “hoy, como ya ha ocurrido varias veces desde el nacimiento de esta nación en 1804, Haití está sangrando. Sangra porque las naciones

⁴ Vid Francis Fukuyama, “Seguimos en el fin de la historia”, <http://usuraos.lycos.es/politicasnet/articulos/seguimosfin.htm>.

poderosas del mundo están una vez más poniendo a Haití como ejemplo, están forzando a Haití a cumplir su tiempo en la cruz.”⁵

Otro caso de intervencionismo estadounidense reciente lo constituye Venezuela, en dónde su actual presidente, Hugo Chávez, ha venido implementando medidas reformistas que afectan el *status quo* de la oleocracia venezolana y a ciertas transnacionales. Chávez ha promovido una política exterior de abierta resistencia a los dictados de Washington. El Departamento de Estado norteamericano lo ha calificado de “populista radical” y un riesgo para la “seguridad nacional” estadounidense. En consecuencia, y de modo sutil, ha buscado destituirlo. En abril de 2002 se intentó, mediante un golpe de Estado, quitarlo del cargo. Aunque los cálculos fallaron y se buscan formas de intervenir, la legitimidad popular del presidente Chávez no disminuyó.

A ello se le suma la famosa lucha contra la narcoguerrilla, bandera que pasó a suplir la “lucha contra el comunismo”. El Plan Colombia, lanzado en el 2000, es el caso más ilustrativo en ese sentido. Contó inicialmente con un financiamiento de \$1,300 millones de dólares por parte de la administración Clinton (en su último año).⁶ El programa ha estado dirigido en lo fundamental a mantener el control de la región -pues los recursos del Amazonas son considerados por Estados Unidos asunto de “seguridad nacional”-, y a contener el avance de la guerrilla (FARC y MLN).⁷

Así pues, estamos frente a un mundo en el que el intervencionismo militar unilateral constituye una realidad tangible y preocupante, que socava la escasa legitimidad del “Derecho Internacional” y de la Organización de Naciones Unidas; este organismo es responsable desde 1945, sólo en teoría, de vigilar el cumplimiento de ese conjunto de normas a fin de alcanzar y mantener una convivencia pacífica mundial. Si observamos con más detenimiento el papel que la ONU (junto con la Organización de Estados Americanos –OEA-) ha jugado al lado de Estados Unidos de

⁵ Vid Nikolas Barry Shaw, “La crucifixión de Haití”, en <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=19884>. También, Alejandro Teitelbaum, “Haití : invasión y golpe de Estado” y Thierry Meyssan, “Golpe de Estado en Haití”, en <http://www.voltairenet.org/article125406.html>

⁶ William H. Pterson, “La política del mal vecino: la inútil guerra contra las drogas de Washington en América Latina”, *Washington Times*, el 15 de abril de 2003, (Traduc. de Juan Carlos Hidalgo), en: <http://www.elcato.org/publicaciones/resenia/res-2003-04-22.html>. Además, “ha despachado 300 Boinas Verdes con el fin de entrenar a las autoridades militares colombianas. En el 2001 ha transferido 16 helicópteros Black Hawk para el transporte de tropas y 11 aviones para la fumigación aérea de cultivos de drogas, con otros 25 helicópteros más pequeños y 14 aviones de fumigación [programados para ser entregados el 2002]”.

⁷ “Cronología: intervenciones militares de EE.UU. en América Latina”, en, <http://www.voltairenet.org/article125406.html>; Renán Vega Cantor, “América Latina: Bosquejo histórico de un siglo de intervenciones de Estados Unidos en América Latina”, en, <http://www.herramienta.com.ar/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=124>; y, Javier Peña, “Las intervenciones norteamericanas en América Latina”, en <http://www.vho.org/aaargh/espa/garaudy/intervenciones.html>, Consulta: 01 nov 05.

Norteamérica y frente a estas últimas intervenciones militares y políticas, encontraremos que se asemeja más a una “nana” contratada por Mr. “gran capital” para cuidar a su little Bush. Ciertamente es que los jaloneos y la lucha por hegemonizarla siguen presentes.⁸ Algo similar sucedió con la reciente renovación de mandos en la OEA, donde Estados Unidos se vio obligado a negociar con los países sudamericanos, a fin de evitar una crisis del mencionado organismo.⁹

Esta realidad visible, al lado del intervencionismo cuyos formatos son más discretos (por ejemplo, las presiones y los chantajes económico-financieros), difícilmente podrán entenderse si se deja de lado el análisis de la crisis mundial capitalista, misma que principió en los años setentas del siglo XX, y el proyecto de refuncionalización del sistema que las grandes potencias promueven: el neoliberalismo o “la globalización neoliberal”.

II

El “Consenso de Washington”¹⁰ adoptado en 1989 sintetizó, a partir de las experiencias de los gobiernos de Margaret Thatcher (en Gran Bretaña), Ronald Reagan (en Estados Unidos) y otros - y de los planteamientos económicos de Milton Friedman y F. Von Hayek-, las fórmulas que debían implantar los gobiernos dependientes: *disciplina fiscal* (contención del gasto público); *reforma tributaria* a favor del gran capital; *liberalización financiera* (libertad de negocios para la banca transnacional); *liberalización del comercio*; *apertura a la inversión extranjera directa*; 6) *privatizaciones*; *eliminación de todas las regulaciones por el Estado*, entre otras.¹¹ Desde ese momento, se comenzó a hablar de integración económica y comercial y de reformas estructurales; en el caso de América Latina, de los Tratados de Libre Comercio, de los bloques regionales, del ALCA y de las Cumbres de las Américas.

En el caso de México, a partir de 1940 el “populismo radical” cardenista y su defensa de la “justicia y el derecho” internacionales, dieron paso a la moderación y la cautela extrema. Los gobiernos subsecuentes buscaron ante todo no debilitar el prestigio alcanzado a fin de seguir

⁸ Vid, “La ONU legaliza el crimen”, *La Jornada*, 17 de octubre de 2003; Ángel Guerra Cabrera, “El secuestro de la ONU”, en: especial para ARGENPRESS.info, Fecha publicación: 22/09/2005. En este artículo, el autor muestra cómo la más reciente Cumbre del Milenio de la ONU (por su 60 aniversario) fue un fiasco, en ella no se tocaron los temas candentes y la declaración final firmada por los mandatarios era desconocida en su contenido por algunos de ellos.

⁹ Carlos Fazio, “Integración o vasallaje”, en el diario nacional *La Jornada*, México, 7 de noviembre de 2005.

¹⁰ Concepto acuñado por el economista británico John Williamson en 1990, después de la Conferencia que convocó entre sus colegas y sus patrocinadores (BM, FMI, OMC, Gobierno estadounidense, etc.) y que tuvo lugar en Washington entre el 6 y 7 de noviembre de 1989. Los resultados fueron publicados en forma de libro.

¹¹ José Luis Bournasell, “Contra el ALCA, la deuda externa y la militarización”, Octubre 7, 2003, en: <http://fisyp.rcc.com.ar/Bournasell.Alca.Deuda.Militarizaci%F3n.htm>, consulta: 01 nov 05.

usándolo, tanto para consumo interno como para ejercer un relativo margen de autonomía respecto a los países “grandes”, principalmente a Estados Unidos de Norteamérica. Al mismo tiempo, procuraron no desagradarlo.

Hoy por hoy la cautela se ha roto y el actual presidente mexicano promueve abiertamente y con profundo desconocimiento de la historia, una revisión y rectificación de los pilares en que se fundó la política exterior mexicana a partir de la Revolución mexicana, incluso desde la época juarista. Hoy el presidente mexicano busca *intervenir e interviene* en los asuntos de los países considerados “enemigos de la democracia y de los derechos humanos” –es decir, “enemigos” de Estados Unidos de Norteamérica; se apega a la política exterior militarista (“Guerras preventivas”) de su vecino norteamericano sin la más mínima consideración histórica y política, promueve la inversión extranjera sin ninguna restricción y la completa privatización de las empresas estatales y/o paraestatales como PEMEX y Comisión Federal de Electricidad.

El presidente Vicente Fox, lo mismo que sus dos antecesores (Carlos Salinas y Ernesto Zedillo),¹² han sido *punta de lanza* en el impulso y la aplicación de los actuales proyectos “integracionistas” continentales estadounidenses (ALCA, Plan Puebla-Panamá, etc.). Eso tiene hondas repercusiones, particularmente en el ámbito latinoamericano por tratarse de un país (México) con amplio reconocimiento y prestigio. Esos proyectos, amparados en el discurso imperial, ponen en tela de juicio la *soberanía estatal*, acusándola de ser un obstáculo para alcanzar los beneficios dudosos de la “globalización”. Con ello, se está cuestionando también la significación histórica de políticas como las que en su tiempo emprendieron Lázaro Cárdenas del Río y otros gobiernos latinoamericanos.

El proyecto neoliberal de integración y de regionalización de la economía en América Latina –y en el mundo- propuesto por Estados Unidos de Norteamérica a partir de la década de los años ochenta, tiene su antecedente en el proyecto de integración panamericana a finales del siglo XIX. A diferencia de aquel, éste es impulsado en el momento en que su hegemonía se encuentra en crisis. El panamericanismo lo promovió el gobierno de un Estados Unidos de Norteamérica que iniciaba su

¹² Gutiérrez Barrios (Senador del PRI) afirmó que "la digna postura de México, respecto del pueblo cubano, hoy debe ser más clara en la decisión soberana de no admitir su aislamiento diplomático... [tampoco el bloqueo económico, pues] los principios de autodeterminación y de no-intervención, así como de solución pacífica de las controversias y la igualdad jurídica de los Estados, están vigentes". Por su parte, Cárdenas Batel (entonces Senador del PRD) señaló: "los crímenes de lesa humanidad cometidos por Pinochet, o por Cavallo, deben ser, por supuesto, castigados, pero de la misma manera deberían serlo los crímenes de Aguas Blancas, Acteal y demás crímenes cometidos en nuestro país". *Vid*, "Cuestionan legisladores política exterior del presidente Zedillo", *La Jornada*, 15 de septiembre de 2000, p. 11.

repunte como potencia, justo cuando la hegemonía británica iniciaba su declive.¹³

En este proyecto integracionista americano de corte neoliberal impera de “facto” la ley del más fuerte, no obstante que en las primeras Cumbres de las Américas los gobiernos latinoamericanos reivindicaron explícitamente la normatividad internacional y continental que pregona la *no-intervención*, la igualdad, el respeto y la colaboración entre los Estados.¹⁴ Las desequilibradas y desiguales condiciones económicas, políticas y militares de los participantes alentarán la imposición de la voluntad estadounidense, como sucedió en otros momentos históricos y en otros proyectos creados.¹⁵

En este contexto, las “soberanías” se ven ampliamente debilitadas, ya no sólo en el terreno político, sino también en el jurídico. Hay quienes hablan de la muy pronta desaparición de los Estados nacionales y la aparición, en el lugar de aquellos, de otro tipo de estructuras políticas, de mayor amplitud geográfica y complejidad organizativa. Algunos más vaticinan que el “Estado universal” será quien sustituya al actual Estado. Entre los partidarios de este posible escenario se encuentran por supuesto los más aguerridos defensores del expansionismo capitalista. Emerge, entonces, la exigencia de una concienzuda revisión y reflexión de nuestro pasado inmediato. De ahí que emerja en mí la preocupación por comprender en su amplia magnitud el significado histórico de la aceptación jurídica del principio de *no intervención* en América en los años treinta.

El Estado moderno, hemos de recordarlo, surgió como una necesidad histórica al lado del sistema capitalista, que en sus primeros años fue conocido como sistema mercantil. El nuevo proyecto requería unidades territoriales autónomas, normadas y controladas que facilitarían la circulación de mercancías más allá de las demarcaciones feudales.¹⁶ En la historia política europea, ese Estado fue conocido con el nombre de absolutista; en términos teóricos, Nicolás Maquivelo y

¹³ Vid Immanuel Wallerstein, *El moderno sistema mundial* (Tomos I, II y III), México, siglo veintiuno editores, 4ª edición en español, 1999. También ha publicado una serie de artículos y libros sobre el siglo XX y las tendencias a que se encaminan nuestras sociedades, por lo menos dentro de los próximos 50 años venideros; su propuesta constituye una revisión historiográfica sólida y sugerente. Además, ha publicado artículos y libros que proponen una interesante revisión de la actual organización del conocimiento.

¹⁴ Los participantes en la Primera Cumbre de las Américas reiteraron “su firme adhesión a los principios del Derecho Internacional y a los propósitos y principios contenidos dentro de las Cartas de San Francisco y Bogotá”. Ismael Moreno Pino, *Op. cit.*, p. 684.

¹⁵ Así sucedió con el proyecto de integración panamericana y su puesta en marcha de finales del siglo XIX y primera mitad del XX; con la Organización de los Estados Americanos (OEA) y con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la década de los cuarenta aconteció algo similar.

¹⁶ Giovanni Arrighi lo expresa así: “La formación de un sistema capitalista mundial, y su transformación subsiguiente de ser un mundo entre muchos mundos hasta llegar a ser el sistema socio-histórico del mundo entero, se ha basado en la construcción de organizaciones territoriales capaces de regular la vida social y económica y de monopolizar los medios de coacción y violencia”. Giovanni Arrighi, “La globalización, la soberanía estatal y la interminable acumulación del capital”, Ponencia presentada en la Universidad de California en febrero de 1997 y publicada en *Iniciativa Socialista*, N° 46, marzo de 1998.

Tomas Hobbes fueron sus principales fundadores. Luego, después de un largo proceso de clarificación y consolidación emergió el Estado nacional. Sus principales fundadores intelectuales fueron los ilustrados Juan Jacobo Rousseau, John Locke y Montesquieu, entre otros. Ese Estado nació, en teoría, con una característica muy importante: la *soberanía*.

La *soberanía* como concepto del Derecho Internacional tiene tres aspectos fundamentales: externo, interno y territorial. El externo se refiere al derecho del Estado para determinar libremente sus relaciones con otros Estados o entidades, sin restricción alguna, es decir, *independencia* del Estado; el aspecto interno consiste en el derecho o competencia exclusiva del estado para determinar sus propias instituciones y el carácter de las mismas, asegurar y promover lo necesario para su funcionamiento y promulgar leyes y asegurar su cumplimiento; y, finalmente el aspecto territorial que se refiere a la autoridad completa y exclusiva que un Estado ejerce sobre todas las personas y cosas que se encuentran dentro, debajo o encima de su territorio.¹⁷ Esa definición de “soberanía externa” no es compartida por otros, como Francisco Porrúa, para quien el Estado no puede poseer ese poder supremo (soberanía) frente a los otros Estados que son sus iguales, en todo caso estaríamos hablando de “Estado soberano, sujeto de Derecho internacional”. Para él, la soberanía como *poder supremo* que posee el Estado es fundamentalmente hacia al interior.¹⁸ De cualquier modo, del principio de *soberanía* derivan otros principios jurídico-políticos fundamentales como el de *no-intervención* y autodeterminación.

Sin embargo, esa concepción de *soberanía* corresponde a una determinada visión teórica-metodológica, la cual tiende a mitificar y a ocultar lo que realmente es el Estado y la supuesta *soberanía* de la que éste goza. Para Giovanni Arrighi, por ejemplo, la *soberanía* no ha existido para todos los Estados e, incluso, los Estados que la tuvieron durante un tiempo no la tuvieron en otro.¹⁹ Su análisis nos sugiere que con la Paz de Westfalia se estableció por primera vez el principio de *soberanía estatal*, el cual fue utilizado para regular las relaciones entre los Estados de Europa Occidental y se aplicó únicamente a esa región, por lo que el resto del mundo se convirtió “en zona residual de comportamientos, en la que no se aplicaban las normas de ‘civilización’ y donde los rivales podrían ser aniquilados”. Con esa “paz” -que en opinión de Immanuel Wallerstein, estuvo

¹⁷ Max Sorensen, *Manual de Derecho Internacional Público*, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª edición en español 1973, 3ª reimpresión 1985.

¹⁸ Francisco Porrúa Pérez, *Teoría del Estado. Teoría política*, México, Editorial Porrúa, 27ª edición, 1994, pp. 353-355. De acuerdo a esta teoría del Estado, la soberanía estatal se ve limitada por el derecho, en tanto que debe responder a la finalidad que tiene el Estado: *el bien público*. Es decir, como la finalidad del Estado y las formas para llegar a él se encuentran codificadas en el derecho, la soberanía estatal queda sometida a éste. También está limitada a los asuntos temporales públicos, quedando fuera de su alcance el ámbito espiritual (religión) y la vida privada de los individuos.

¹⁹ Giovanni Arrighi, *Ponencia citada*.

bajo la hegemonía holandesa y duró alrededor de 150 años- se procuró que ningún Estado (europeo) llegara a ser tan fuerte como para dominar a los demás, pero permitió a los grupos dominantes consolidar su “soberanía doméstica”. Entre tanto, la extensión y la expansión europea se profundizaron en el mundo no europeo.

Con el paso del tiempo se alteró ese equilibrio europeo y el sistema de Westfalia se vio rebasado por acontecimientos de gran envergadura como la Revolución francesa y las guerras napoleónicas. La Paz de Viena, en 1815 (Concierto Europeo) y bajo la hegemonía británica, extendió la soberanía *estatal* en términos geopolíticos al continente americano (Estados Unidos y Latinoamérica) pero “su significado cambió de manera radical”, ya que “el equilibrio de poder empezó a operar más por *encima* de los Estados que *entre* ellos”. Aunque el equilibrio europeo continuó, “globalmente” Gran Bretaña actuó más “como un gobernador” que como pieza de equilibrio de poder.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el principio de *soberanía* fue -de nueva cuenta- reafirmado bajo la hegemonía estadounidense. Pero, su alcance geopolítico alcanzó, tras la descolonización de Asia y África, a los cinco continentes. Sin embargo, el significado quedó más limitado al consignarse en la Carta de la ONU derechos y deberes especiales para las grandes potencias -de acuerdo a sus capacidades-. Por esa razón, acota Giovanni Arrighi, “semisoberanía y cuasi-Estados son el resultado de las tendencias a largo plazo del moderno sistema mundial”; en consecuencia, la llamada crisis actual de los “Estados-nación” lo es solo para algunos Estados, como lo fue en los otros momentos de cambios de hegemonía mundial.

De las dos interpretaciones sobre el Estado y su soberanía, preferimos esta última. Aunque el planteamiento de Giovanni Arrighi tiende mucho a equiparar el término *hegemonía* con el de *soberanía*, lo cierto es que la garantía que siempre ha tenido un Estado para hacer respetar su soberanía ha residido esencialmente en el poderío económico y militar alcanzado por encima de los otros.

III

El proyecto panamericano de finales del siglo XIX se impulsó en condiciones desventajosas para América Latina y provechosas para Estados Unidos de Norteamérica, como bien lo expone

Salvador Morales en sus obras.²⁰ Por ello, las oligarquías latinoamericanas sostuvieron y defendieron desde la Primera Conferencia Internacional Americana el principio de *soberanía* como condición para participar, pues sus Estados soberanos –con un escaso siglo de existencia- habían sido víctimas en diversas ocasiones de la intervención de las grandes potencias por diversos pretextos. Éstas se repartían el mundo asiático y africano, amparándose en el todavía funcional *derecho de conquista*. La reacción oligárquica e intelectual a ese intervencionismo y a la posibilidad de nuevas conquistas en territorio americano, constituyó el ingrediente activo de la doctrina de *no intervención*.

El principio de *no intervención* no fue reivindicado de manera concreta y explícita en las primeras Conferencias Internacionales Americanas. Sin embargo, intelectuales, políticos, partidos y movimientos sociales de la época condenaron abierta y firmemente la intervención de un Estado en los asuntos de otros.²¹ Las discusiones en torno al *derecho de conquista* y a la *doctrina Calvo*²² en la Primera Conferencia Panamericana (Washington, 1889-1890), en relación a la *doctrina Calvo* en la Segunda (México, 1901-1902), referentes a la *doctrina Drago*²³ en la Tercera (Río de Janeiro, 1906) y, respecto a la *doctrina Monroe* en la Cuarta (Buenos Aires, 1910), fueron claras expresiones de las oligarquías nativas por fundamentar jurídicamente mecanismos de resistencia al

²⁰ Salvador E. Morales, *Primera conferencia panamericana. Raíces del modelo hegemónico de integración*, México, Centro de Investigación Científica “Jorge L. Tamayo”, 1994; y, *Entre el oro y la plata. La cuestión monetaria y el proyecto de integración panamericano*, México, Centro de Investigación Científica “Jorge L. Tamayo”, 1996.

²¹ Carlos Rama, *Pensamiento antiimperialista de Martí a Mariátegui*.

²² La *Doctrina Calvo* fue enunciada por el argentino Carlos Calvo (1822-1906) en 1868, en la primera edición de su obra *Derecho Internacional teórico y práctico*. Calvo abogó por una versión absoluta de la *soberanía* aplicada al tratamiento nacional de los extranjeros y de los intereses extranjeros. Declaró que a los extranjeros se les debía tratar exactamente igual que a los naturales del país en el que residieran aquellos y, por tanto, debían estar sometidos a las leyes y tribunales nacionales sin derecho a apelar a sus respectivos gobiernos en busca de apoyo. Esta doctrina latinoamericana constituyó una de las primeras reacciones contra la *doctrina de la extraterritorialidad* que las naciones industriales y desarrolladas instituyeron, para proteger a sus empresarios establecidos en otras naciones de los supuestos caprichos de los gobernantes, de los estragos provocados por el desorden político en tales países y de las diferencias en los sistemas jurídicos estatales. Robert Freeman Smith, “América Latina, los Estados Unidos y las potencias europeas, 1830-1930”, en Leslie Bethell (coord.), *Historia de América Latina. Economía y sociedad desde 1930 (Vol. 11)*, Barcelona, Editorial Crítica, 1997, p. 91.

²³ En 1902, motivado por la intervención militar de las potencias europeas en Venezuela para el cobro compulsivo de los intereses de la deuda, el ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Luis María Drago proclamó “que todos los Estados, cualquiera que sea la fuerza de que dispongan, son entidades de derecho, perfectamente iguales entre sí y recíprocamente acreedoras por ello a las mismas consideraciones y respeto... el reconocimiento de la deuda, la liquidación de su importe, pueden y deben ser hechos por la nación, sin menoscabo de sus derechos primordiales como *entidad soberana*; pero *el cobro compulsivo e inmediato, ... por medio de la fuerza*, no traería otra cosa que la ruina de las naciones más débiles y la absorción de su gobierno con todas las facultades que le son inherentes por los fuertes de la tierra... El cobro militar de los empréstitos supone la ocupación territorial para hacerlo efectivo, y la ocupación territorial significa la supresión o subordinación de los gobiernos locales en los países a que se extiende... [por lo tanto] el principio que quisiera ver reconocido, *es el de que la deuda pública no puede dar lugar a la intervención armada*, ni menos a la *ocupación material del suelo* de las naciones americanas por una potencia europea”. *Vid.*, Isidro Fabela, *Las doctrinas Monroe y Drago*, México, UNAM-Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, 1957.

expansionismo -económico y comercial- y al creciente intervencionismo político y militar de los Estados Unidos de Norteamérica.²⁴

En esos debates los estadounidenses se mostraron renuentes a favorecer en el sistema panamericano un espacio de crítica y reflexión sobre los principales problemas políticos del continente americano,²⁵ lo cual fue inevitable dado que en esos años Estados Unidos se *anexó* -a raíz de la “guerra hispano-americana-cubana” de 1898- las islas de Puerto Rico, Guam y las Filipinas, e intervino militarmente a Cuba. También, entre 1902 y 1903, Venezuela se vio intervenida militarmente por Gran Bretaña, Alemania e Italia; años en que la administración de Theodore Roosevelt intervino en Colombia, apoyando a los secesionistas panameños, para crear el Estado de Panamá (1903); tiempos en que esa misma administración proclamó su derecho a intervenir militarmente en todo el continente (Corolario Roosevelt de la doctrina Monroe), y lo hizo en el Caribe [República Dominicana (1905), Haití (1909) y Cuba (1906-1909)] y en Centroamérica [Panamá (1908), Honduras y Nicaragua (en 1909)].

Era de esperarse una reacción paralela a los cambios internos de las sociedades latinoamericanas. En el correr de las tres primeras décadas se fueron gestando diversas expresiones de rechazo a las injerencias imperialistas, expresadas de modo nítido y masivo. Al madurar invadieron el campo de la diplomacia interamericana, desde 1928 de modo muy evidente.

El principio de *no intervención* fue aprobado como norma jurídica por los países americanos hasta 1933, en la Séptima Conferencia Internacional Americana realizada en Montevideo. Estados Unidos de Norteamérica lo aprobó pero con algunas reservas; en 1936, en la Conferencia de Buenos Aires²⁶ las retiró. Eso fue posible después de las tensas e intensas discusiones que tuvieron lugar en el Congreso de Jurisconsultos de Río de Janeiro (1927) y en la Sexta Conferencia Panamericana de La Habana (1928). Fue posible sólo después de las sangrientas intervenciones militares estadounidenses en Nicaragua (1912-1925 y 1925-1933), en República Dominicana (1916-1924), en

²⁴ Vid Juan Manuel Salceda Olivares, *México y el principio de no intervención en las Conferencias Internacionales Americanas, 1923-1933*, Morelia, Escuela de Historia/UMSNH, 2001, Tesis de licenciatura, pp. 33-66.

²⁵ Gordon Cornell-Smith, *Los Estados Unidos y la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977; Alonso Aguilar Monteverde, *El panamericanismo: de la doctrina Monroe a la doctrina Johnson*, México, Cuadernos Americanos, 1965; Isidro Fabela, *Intervención*, México, UNAM, 1959; entre otros. Esas resistencias mostradas a lo largo de cada una de las Conferencias Internacionales Americanas no respondieron a alianzas planeadas o a un plan articulado por parte de algunas oligarquías latinoamericanas. Más bien respondieron a situaciones histórico-concretas y/o coyunturales, concernientes en lo fundamental a la política injerencista e intervencionista de Estados Unidos en el Caribe, México y Centroamérica.

²⁶ “Las Altas Partes contratantes declaran inadmisibles la intervención de cualquiera de ellas, directa o indirectamente y sea cual fuere el motivo, en los asuntos interiores o exteriores de alguna de las otras Partes” (Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, Buenos Aires, 1936). Ismael Moreno Pino, *Derecho y diplomacia en las relaciones interamericanas*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores y Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 113.

Haití (1915-1934) y en Cuba (en distintos años); México no escapó a ellas (1914 y 1916), lo mismo que otros países como Honduras. Sin agregar a ellas la lista de intervenciones de otra índole, como la diplomática de la cual México constituye un ejemplo paradigmático. No por nada, de él surgieron las *doctrinas Carranza y Estrada*, ambas rechazando la intervención de un Estado en los asuntos de otro por distinta vía y proclamando el principio de *no intervención*.²⁷

Desde luego, las resistencias al intervencionismo estadounidense no se circunscribieron únicamente a las de las oligarquías y sus emisarios políticos. El sandinismo en Nicaragua, el movimiento cubano contra la Enmienda Platt, el nacionalismo dominicano y puertorriqueño, lo mismo que el aprismo en Perú, son sólo algunas de las más claras expresiones del movimiento popular contra el imperialismo y su instrumento de política neocolonial, el intervencionismo en sus distintos formatos.

El proceso de consagración del principio de *no intervención* representó para la América Latina de aquellos años la institucionalización de un compromiso internacional que pudo ser útil para la defensa de la independencia económica y política los Estados considerados “pequeños” y/o “débiles”, y de los intereses de las oligarquías nativas. Representó, en cierta forma, una mínima garantía de respeto a los derechos que teórica y jurídicamente poseía todo Estado Nación. Pero también, y vista desde la óptica imperial, no dejó de ser una concesión más, en tanto que no trastocó los pilares fundamentales del sistema mundo capitalista. El análisis del conjunto de las resoluciones y convenciones de las Conferencias de 1933, 1936 y 1938 muestra a un Estados Unidos de Norteamérica renuente a abandonar los supuestos en que basaba su política intervencionista, por lo menos hasta que pudo hallar una forma, de unilateral a multilateral.²⁸

En ese proceso que culminó en la consagración jurídica del principio de no intervención México jugó un papel clave, particularmente la administración cardenista (1934-1940). Por ello, el análisis de esa participación mexicana es uno de los principales propósitos del presente estudio. Esto cobra mayor relevancia al compararlo con el sello que se le ha impreso a la política exterior mexicana en estas dos últimas décadas.

²⁷ La primera fue proclamada por el presidente Venustiano Carranza en 1918 y la segunda por el canciller Genaro Estrada (al menos públicamente) en 1930. La primera proclamó el principio de no intervención (con una interpretación no restringida a la prohibición de las intervenciones militares) y reivindicó la doctrina Calvo; la segunda estableció que el reconocimiento diplomático condicionado era una forma de intervenir, por lo que debía condenarse su uso. Una síntesis de ambas en: Mónica Toussaint, et al, *Vecindad y diplomacia. Centroamérica en la política exterior mexicana, 1821-1988*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2001, pp. 131-137.

²⁸ Véase por ejemplo a: Herbert L. Matthews y K. H. Silvert, *Los Estados Unidos y América Latina. De Monroe a Fidel Castro*, México, Editorial Grijalbo, 1967, pp. 43-44.

IV

El proyecto actual de integración continental (de corte neoliberal) también ha encontrado resistencias tanto en sectores oligárquicos como en sectores populares. A diferencia de la oposición argentina que encontró el panamericanismo de finales del siglo XIX y de la oportuna combinación diplomática que hizo con Brasil, hoy la oposición parece ser liderada por Brasil, quien convocó a la Cumbre de Brasilia a reunirse agosto y 1º de septiembre de 2000; a ella asistieron doce mandatarios de las repúblicas americanas del sur de América. De manera paralela al ALCA, el gobierno brasileño encabezó negociaciones comerciales del Mercosur con la Unión Europea, lo que constituyó un desafío a Estados Unidos de Norteamérica.²⁹

Sin embargo, ese primer impulso parece haber perdido su fuerza y quien a asumido el liderazgo (o, mejor dicho, intenta hacerlo) es el gobierno venezolano encabezado por Hugo Chávez; éste, con su Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA) –de corte bolivariano, como su nombre lo indica–, está promoviendo la constitución de un bloque latinoamericano alterno, al mismo tiempo que impulsa acuerdos bilaterales de cooperación con diversos gobiernos del continente.

Las resistencias oligárquicas también han tenido lugar en las estructuras políticas mundiales construidas en la posguerra. En la *Cumbre del Milenio* de la ONU, realizada en Nueva York entre el 6 y el 8 de septiembre del año 2000, los debates en torno a la intervención tuvieron una resonancia relevante. Mientras que el presidente estadounidense Bill Clinton hizo hincapié en la necesidad de evitar y solucionar las guerras civiles internas mediante las "*intervenciones humanitarias*", pues –dijo– "nos reunimos en un momento notable, cuando más pueblos del mundo gozan de la prosperidad, libertad y democracia que en cualquier otro momento",³⁰ el presidente cubano, Fidel Castro, señaló que los problemas de violencia no se resolverán con el sacrificio de las *soberanías*, pues las causas se encuentran en lo injusto del sistema económico mundial impuesto por "tres decenas de países desarrollados y ricos que monopolizan el poder económico y político".³¹ Ambas

²⁹ "El ALCA sufrirá una *muerte prematura* por la diferencia de intereses nacionales: opositores", en *La Jornada*, 23 de abril de 2001, p. 29; "El libre comercio no será tema de la Cumbre de las Américas; Bush no logró el *fast track*", *La Jornada*, 20 de abril de 2001, p. 24; y, "La Cumbre de Brasilia, ante el expansionismo estadounidense. Doce presidentes se reúnen hoy", *La Jornada*, 31 de agosto de 2000, p. 28.

³⁰ "Elogia Clinton las 'intervenciones humanitarias' para resolver conflictos. Castro: la soberanía no puede ser sacrificada en aras de un orden explotador", en *La Jornada* del 7 de septiembre de 2000, p. 1; "Injusto, el orden económico en el mundo; hay que cambiarlo: Castro. Nunca antes hubo más libertad, prosperidad y democracia, dice Clinton", en *La Jornada*, 7 de septiembre de 2000, p. 26.

³¹ "Las causas fundamentales de los actuales conflictos están en la pobreza y el subdesarrollo que prevalecen en la inmensa mayoría de los países, y en la desigual distribución de las riquezas y los conocimientos que imperan en el mundo. No puede olvidarse que el subdesarrollo y la pobreza actuales son la consecuencia de la conquista, la

posturas reflejan la vieja disputa entre “débiles” y fuertes, entre “desarrollo” y subdesarrollo, entre periferia y centro, entre norte y sur.

El mencionado debate tuvo lugar fundamentalmente en la Asamblea General cuando el Consejo de Seguridad hizo el llamado a los Estados miembros a fortalecer a la ONU, como organismo destinado a mantener la paz, tanto en las "crisis humanitarias" como en los conflictos internos de los países miembros.³² Tal llamado se traducían en propuestas como la de reforzar los destacamentos de los cascos azules, mejorar el equipo bélico de éstos, la predesignación de batallones de tropas de los Estados miembros, la mayor flexibilidad y autoridad a los comandantes de la ONU para decidir acciones militares, la "profesionalización" del Departamento de Paz, entre otras.

El trasfondo del debate recaía principalmente en la estructura organizativa que tiene el organismo mundial, la cual permite un gran poder de decisión a Estados Unidos de Norteamérica y al grupo de los 7 (G-7).³³ Evidentemente, detrás de esos debates se esconde también la disputa entre los tres grandes polos de poder mundial, Japón, Unión Europea y EE.UU. En la última Cumbre de la ONU, realizada en septiembre del 2005, se esperaba la reanimación de aquellos debates y la discusión relacionada a la reforma de la estructura organizativa del propio organismo mundial. El mayor control que los grandes ejercen sobre él, lo mismo que la crisis a que la han encaminado, imposibilitó que eso fuese posible.³⁴

Paralelamente, existe también la “globalización de la resistencia”, la otra resistencia, la que rebasa las esferas oficiales. Por ejemplo, la Alianza Social Continental representa uno de los más

colonización, la esclavitud y el saqueo de la mayor parte de la tierra por las potencias coloniales, el surgimiento del imperialismo y las guerras sangrientas por nuevos repartos del mundo. Hoy tienen la obligación moral de indemnizar a nuestros países por el daño que les hicieron durante siglos... Nada de lo que existe en el orden económico y político sirve a los intereses de la humanidad. No puede sostenerse. Hay que cambiarlo...". En: "El discurso de Fidel Castro", en *La Jornada*, del 7 de septiembre de 2000, p. 27; y, “Crítica Castro 'recetas' de países desarrollados”, en *El Financiero*, 7 de septiembre de 2000, p. 37.

³² Esa postura fue sostenida principalmente por el gobierno estadounidense, el Secretario General del organismo mundial, Kofi Annan, y su equipo de expertos.

³³ El Consejo de Seguridad de la ONU es el órgano que concentra el mayor poder de decisión y está integrado por cinco miembros permanentes (Estados Unidos de Norteamérica, Gran Bretaña, Francia, China y Rusia) y diez aleatorios, los cuales se turnan entre los países miembros. Los cinco países permanentes tienen derecho a veto y la inteligencia estadounidense suministra la información estratégica de la ONU; además, toda operación de mantenimiento de paz tiene que ser demorada 15 días para permitir un eventual veto del Congreso de Estados Unidos de Norteamérica a las decisiones de Consejo de Seguridad. *Vid*: “Reservas a propuesta de aumentar las intervenciones de cascos azules. Fortalecer operaciones de mantenimiento de paz, pide el Consejo de Seguridad”, en *La Jornada*, 8 de septiembre de 2000, p. 28; Eduardo Galeano, “La monarquía universal”, en *La Jornada*, 22 de agosto de 2000, p. 17. Mientras, Fidel Castro y otros gobiernos del llamado "tercer mundo" piden una reforma tendiente a transformar a la ONU en un organismo democrático, el gobierno estadounidense y Kofi Annan también la solicitan, pero para hacer de la ONU un eficaz instrumento de intervención en los asuntos internos de las naciones. Esta última reforma la propuso Kofi Annan desde julio de 1997. *Vid*, *Objetivos de las Naciones Unidas*, en <http://www.un.org/>.

³⁴ *Vid*, Ángel Guerra, *Art. cit.*

recientes movimientos sociales más importantes de América; ésta convocó a una movilización paralela en Québec, donde tuvo lugar la Tercera Cumbre de las Americas, y la llamaron Segunda Cumbre de los Pueblos, la cual se realizó entre el 16 y 19 de abril, unos días antes de la “Cumbre oficial”.³⁵ En sus conclusiones se lee: “Nosotros proponemos la construcción de nuevas vías de integración continental basadas en la democracia, la igualdad, la solidaridad, el respeto al medio ambiente y a los derechos humanos”.³⁶ En otros continentes también se han ido construyendo movimientos populares de resistencia, entre ellos el Foro Social Europeo. En el plano mundial, el movimiento mundial anti-globalifóbico que inició en Seattle desembocó en lo que hoy conocemos como Foro Social Mundial.

Ignorar estas realidades presentes en aras de la engañosa y pretendida “objetividad” del quehacer científico, y particularmente de la investigación histórica, es deshonestidad ética y académica.

V

El debate sobre la no intervención está unido estrechamente con el tema del panamericanismo y las relaciones interamericanas, y resulta obligado remontarse a esos antecedentes historiográficos. La bibliografía sobre el panamericanismo es abundante, pero es muy general e insuficiente; existen trabajos sobre alguna o algunas conferencias en lo particular, sin embargo, la profundidad es limitada, sobre todo al tratarse de autores que fueron actores o contemporáneos del evento que analizan.

Salvador E. Morales nos ofrece un primer acercamiento de balance historiográfico,³⁷ señalando varios momentos y lugares específicos que marcan justamente esa producción. Así por ejemplo, entre los inicios del panamericanismo y las primeras tres décadas del siglo XX vamos a encontrar un importante cantidad de obras sobre el panamericanismo de origen argentino y cubano, no sin razón si se tiene en cuenta por un lado la tradicional oposición de Argentina al proyecto y por el otro, la relación especial que tuvo que soportar Cuba con Estados Unidos de Norteamérica. Tanto

³⁵ “Miles de globalifóbicos se alistan para protestar en Quebec. Buscan fortalecer oposición en la Tercera Cumbre de las Américas”, *La Jornada*, 18 de septiembre de 2000, p. 15. La Alianza Social se reunió por vez primera en México, entre el 18 y 20 de septiembre del 2000. En ella venían participando grupos heterogéneos, desde un campesinado sin tierra (Movimiento de los Trabajadores sin Tierra del Brasil), hasta movimientos que representan –de acuerdo a sus programas- a sectores medios y sectores de la burguesía nacionalista y pequeña burguesía como el Partido de la Revolución Democrática (PRD) de México; desde Centros de Investigación hasta grupos sociales emergentes como el “Grito de los Excluidos”.

³⁶ “La Cumbre de los Pueblos concluyó con el rechazo a premisas del ALCA”, *La Jornada*, 20 de abril de 2001, p. 23.

³⁷ Salvador E. Morales, *Primera conferencia... Op. cit.*, pp. 22-28.

en sus inicios como a finales de los años treinta surgieron varios trabajos, muchos de ellos escritos por estadounidenses, cuya tendencia es apologética y mitificadora del proyecto de James Blaine, pues lo confunde y lo une al planteamiento integracionista de Simón Bolívar -dos perspectivas que, como se sabe, poco tienen en común-. Fue en los años sesenta cuando apareció una nueva oleada de trabajos sobre el panamericanismo, esta vez los unía una especie de reacción a los mitos que en torno a él habían creado varios de los que anteriormente habían escrito sobre el tema.³⁸ De los ochenta a nuestros días, han aparecido obras muy interesantes.³⁹

Entre los autores que recientemente han trabajado el tema se encuentran Luis Dallanegra⁴⁰ cuya obra es más de carácter didáctico; Salvador E. Morales,⁴¹ quien aborda el tema haciendo uso de fuentes documentales de primera mano, lo que le permitió presentar nuevas e interesantes interpretaciones e hipótesis de trabajo; Ismael Moreno Pino trabajó el tema someramente y desde una arista jurídica y político.⁴² Salvo la obra de Salvador Morales que aborda específicamente la primera conferencia, las demás constituyen monografías sobre el panamericanismo o las relaciones Estados Unidos-América Latina, por lo que es fácil comprender que el tratamiento respecto al papel de la política exterior mexicana en ese sistema de relaciones aún no es satisfactorio.

Estudios específicos referentes al *principio de no intervención* encontramos pocos y los más se enmarcan en el período que va de los años cuarenta a principios de los setenta (del siglo XX); estos trabajos, en su mayoría, abordan el tema desde la perspectiva jurídica y política y, por lo general, principian su abordaje a partir del nacimiento de la ONU en 1945 y de la OEA en 1948.⁴³ Además, la mayoría de ellos son descriptivos y no se apoyan en fuentes documentales de archivo. La excepción la constituye la obra de Ann Van W. Thomas y A. J. Thomas Jr. donde el análisis jurídico tuvo un sustento bibliográfico muy importante; en lo particular, no comparto la perspectiva y tendencia que le imprimieron. Por otro lado, hay algunos estudios publicados en la década de los años ochenta que abordan el tema igualmente desde la óptica jurídica, sociológica y política, pero no

³⁸ Por ejemplo: Alonso Aguilar Monteverde, *Op. cit.*; Gordon Connell-Smith, *Los Estados Unidos y... Op. cit.*; y, *El sistema interamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.

³⁹ Vid, A. Glinkin, *El latinoamericanismo contra el panamericanismo*, Moscú, Editorial Progreso, 1984.

⁴⁰ Luis Dallanegra Pedraza, *Relaciones Políticas entre Estados Unidos y América Latina; ¿Predominio Monroista o Unidad Americana?*, Buenos Aires, Edición del Autor, 1994.

⁴¹ Salvador E. Morales, *Primera conferencia... Op. cit.*

⁴² Ismael Moreno Pino, *Derecho y diplomacia en las relaciones internacionales*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores y Fondo de Cultura Económica, 1999.

⁴³ Las obras de Ann Van Wynen Thomas y A. J. Thomas Jr., (*La no intervención: sus normas y su significado en las Américas*, Dallas, Texas, Southern Methodist University, 1956) y de Isidro Fabela, *Intervención*, México, UNAM, 1959, constituyen la fuente principal de las obras que les siguieron. Por ejemplo, vid, Ramón López Jiménez, *El principio de no intervención en América y la nota uruguaya*, y, Samuel Flores Longoria, *La tesis latinoamericana de no intervención*.

histórica; en ese sentido, la obra más conocida es la de Pablo González Casanova.⁴⁴ Existen también varios trabajos de tesis (recientes) en la UNAM que abordan el principio de no-intervención pero desde una perspectiva eminentemente jurídica y con un trato bastante limitado.⁴⁵

Existen trabajos más específicos sobre las relaciones internacionales de México, como los elaborados por Lorenzo Meyer, quien además de haber escrito la obra pionera (ahora clásica para todos los estudiosos del tema) sobre la expropiación petrolera, escribió también un trabajo donde aborda en términos generales la política exterior mexicana entre los años 1917-1940.⁴⁶ Está también el caso de Luis G. Zorrilla con su estudio monográfico sobre las relaciones exteriores de México durante la primera mitad del siglo XX,⁴⁷ obra interesante sobre todo por la información que aporta, pues más que analítica tiene un carácter descriptivo-informativo. A pesar de ser investigaciones con ese carácter, muestran algunas omisiones que, en mi opinión, fragmentan la comprensión cabal de la historia. En específico, la descripción que hacen de la participación mexicana y de los países latinoamericanos en las Conferencias Panamericanas es regularmente equivocada.

El otro aspecto a considerar desde mi investigación también merece comentarios: ciertamente, la bibliografía existente sobre el período cardenista es muy vasta y rica en contenido y pluralidad de perspectivas: desde las obras de Luis González⁴⁸ con su estilo anecdótico y narrativo, hasta las que se acercan más al género interpretativo como los trabajos de Adolfo Gilly⁴⁹; desde los mismos *Apuntes* del general Cárdenas, hasta las historias escritas por otros protagonistas como Vicente Lombardo, Jesús Silva Herzog,⁵⁰ Isidro Fabela y muchos más. Es también muy vasta la obra escrita sobre la expropiación petrolera.⁵¹ También existen investigaciones específicas que abordan episodios de la política exterior cardenista, por ejemplo, sobre la posición mexicana frente a la

⁴⁴ Pablo González Casanova, *No intervención, autodeterminación y democracia en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1983.

⁴⁵ Rubén de Teja Quiroz, *La guerra y el principio de no intervención*, México, UNAM, Tesis de Licenciatura, 1997; y, Maurilio González Fuentes, *El principio de no-intervención, la doctrina Monroe y las intervenciones armadas en los Estados americanos por cualquier potencia de occidente*, México, Tesis de Licenciatura, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán (ENEP)/UNAM, 1994.

⁴⁶ Meyer, Lorenzo, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero 1917-1940*, México, El Colegio de México, (1ª ed. 1972), 2ª ed. 1981; *México y el Mundo: Historia de sus Relaciones Internacionales*, tomo VI, México, Senado de la República, 1991; y, *Su majestad Británica contra la Revolución Mexicana 1900-1950. El fin de un imperio informal*, México, El Colegio de México, 1991.

⁴⁷ Zorrilla, Luis G., *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos de América, 1800-1958*, México, Porrúa, 1977, 2 tomos.

⁴⁸ González, Luis, *Historia de la Revolución Mexicana, 1934-1940. Los días del presidente Cárdenas*, México, El Colegio de México, 1981; y, *Los artífices del cardenismo*, México, Clío, 1997.

⁴⁹ Gilly, Adolfo, *El cardenismo, una utopía mexicana*, México, Cal y Arena, 1994.

⁵⁰ ⁵⁰ Silva Herzog, Jesús, *Lázaro Cárdenas. Su pensamiento económico, social y político*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1975.

⁵¹ Para los distintos autores y sus obras, véase al final la bibliografía presentada.

Guerra Civil Española de 1936-1939. Sin embargo, no existe un solo trabajo que intente desentrañar la participación -en el periodo en cuestión- de la diplomacia mexicana en el panamericanismo, menos aún en los debates americanos en torno a la intervención y no-intervención. Tampoco existe una obra que contemple entre sus preocupaciones centrales analizar la incidencia que ese debate tuvo en el diseño y ejecución de la política exterior cardenista.

Es cierto que la mayoría de autores dan un espacio más o menos considerable a la política exterior del Presidente Lázaro Cárdenas, no obstante, en todos ellos y por muy extensos que son algunos, el trato que se proporciona al tema sigue siendo deficiente. Existen trabajos especializados sobre el cardenismo con enfoques novedosos, es el caso del realizado por Raquel Sosa,⁵² donde el grueso de las afirmaciones se funda en material hemerográfico y de archivo, empero, la profundidad con que se aborda el tema de la política exterior cardenista es insatisfactoria.

En general, incurren en la idea tan difundida que sugieren los episodios concernientes a las expropiaciones como lo único merecedor y válido para analizar y explicar la política exterior cardenista. Incluso, al leerlos nos queda la impresión de que bastó el estudio de las peripecias de la expropiación petrolera para explicar la política exterior cardenista, sus razones profundas y su impacto continental y mundial. Por mis indagaciones documentales he visto que ésta es más rica y compleja y por tanto exige estudios especializados sobre sus distintas áreas de confluencia: la Sociedad de Naciones, el Sistema de Conferencias Panamericanas, las relaciones bilaterales, etc.

Hay trabajos interesantes que apuntan hacia la reconstrucción de conjunto de esa política exterior, pero igual no logran superar lo señalado. Alberto Díaz Méndez por citar un caso, en su obra⁵³ intenta dar un ligero panorama general y global, no sólo de lo que fue la administración presidencial del General michoacano sino de su pensamiento y su acción después de 1940 y hasta su muerte. Pero, justamente en eso reside –creo yo- su limitación, pues como el periodo abarcado es tan amplio, la minucia queda descartada. Además, el autor parece colocar el acento en el accionar de Cárdenas del Río respecto a Cuba y a la Revolución Cubana. Otra de las obras que también da un panorama global –rompiendo un poco el esquema- es la de Tzvi Medin, no obstante, su limitación parece ser la generalidad con que aborda el asunto.⁵⁴ Similares a estos, existe un respetable número de trabajos.

⁵² *Los códigos ocultos del cardenismo: un estudio de la violencia política, el cambio social y la continuidad institucional*, México, Plaza y Valdés, 199

⁵³ *Lázaro Cárdenas: ideas políticas y acción antiimperialista*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1984.

⁵⁴ *Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1982, pp. 191-203.

Existen también informes sobre las distintas conferencias panamericanas,⁵⁵ los cuales son de gran utilidad, lo mismo que los trabajos, memorias, biografías y/o autobiografías de los artífices y/u operadores de la política exterior cardenista,⁵⁶ pero sólo como fuentes de información. De igual manera, se encuentran las compilaciones de documentos sobre las relaciones internacionales de México.⁵⁷

En conclusión, la historia de la política exterior de México está esperando aún que se escriba y/o se reelabore, pues lo que conocemos de ella se reduce a apenas un esbozo general que olvida importantes momentos y episodios. Por ejemplo, es poco conocido que fue entre 1933 y 1938 cuando el principio de no intervención fue finalmente aceptado por todos los países americanos de común acuerdo, incluidos los propios Estados Unidos de Norteamérica. Es tal el desconocimiento, que el propio Lorenzo Meyer –uno de los especialistas en la materia- llega a la conclusión de que la relaciones de México con Latinoamérica en el período cardenista no pasaron de ser meros formalismos; y lo grave del asunto es que esas planteamientos generales se repiten hasta el cansancio, sin dar los suficientes elementos que los expliquen. Por eso, creo que estudios como el que a continuación presento (de ser posible, mejores que éste) son completamente necesarios y pertinentes.

VI

En el presente trabajo partí de los siguientes supuestos:

A).- La política exterior de un país sólo puede ser comprendida en relación estrecha con la política interna del gobierno de esa nación y los intereses económico-políticos que en él confluyen. Es decir, la política de un gobierno es una sola.

⁵⁵ *Informe de la Delegación de México a la Octava Conferencia Internacional Americana, reunida en Lima, Perú.* México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1940; Max Henríquez Ureña, *El Continente de la Esperanza. La Solidaridad Americana y la Conferencia de Lima*, Bruselas, Imprimerie Belgique, J. Vantrier, 1939; *The International Conferences of American States. First Supplement. 1933-1940*, Washington, 1940; *Report of the Delegation of the United States of America to the Inter-American Conference for the Maintenance of Peace. Buenos Aires, Argentina. December 1-23, 1936*, Washington, 1937; *The International Conferences of American States. First Supplement. 1933-1940*, Washington, 1940; *Report of the Delegation of the United States of America to the Eighth International Conference of American States. Lima, Perú. December 9-27, 1938*, Washington, 1937.

⁵⁶ Sáenz, Aarón, *La política internacional de la Revolución Mexicana. Estudios y documentos*, México, fondo de Cultura Económica, 1961; Bassols, Narciso, *En Memoria*, México, talleres Gráficos de la Nación, 1960; Fabela, Isidro, *La política internacional del presidente Cárdenas: antecedentes histórico-jurídicos de la expropiación petrolera. Intervenciones diplomáticas*, México, Comisión de Investigaciones Históricas de la Revolución Mexicana, Jus, 1975; *Cartas al presidente Cárdenas*, (s.e.) México, 1947; entre otros.

⁵⁷ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Política Exterior de México. 175 años de historia*, 4 Vols. México, SREM, 1985; Congreso de la Unión, *Los presidentes de México ante la nación. Informes, manifiestos y documentos*, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1966.

B).- Las relaciones internacionales, al menos en lo que refiere a la época del Estado moderno, no se circunscriben únicamente a las relaciones interestatales, sino que involucran a otros actores.

C).- La realidad histórica es una, y si con el estudio de la misma se aspira a comprenderla, las fragmentaciones en aras de la especialización y la profundización del conocimiento son impertinentes. Es necesaria la especialización, pero sólo aquella que no olvida que la realidad es una con sus múltiples determinaciones (jerarquizadas además).

Metodológicamente, partí desde dos perspectivas: *lo empírico* y *lo estructural*. Intenté un análisis pormenorizado de los datos a fin de descubrir y poner de relieve la evolución de los intereses determinantes en las actitudes asumidas por los actores y la incidencia de éstos en las decisiones y los acontecimientos. En términos generales, guíe la investigación partiendo de las tesis generales que se han elaborado sobre el tema propuesto (abstracción), recogí y analicé la información que localicé y reuní sobre éste (dimensión concreta); luego regresé al punto inicial, reforzando, enriqueciendo, refutando los planteamientos generales y, en la medida de mis posibilidades, construyendo nuevos planteamientos (dimensión de lo abstracto).⁵⁸ Los métodos particulares que utilicé fueron diversos, uno de ellos fue el análisis de textos.

La delimitación del presente trabajo se hizo teniendo en cuenta dos factores: el curso político de México, en este caso el nombramiento de Cárdenas del Río como presidente en 1934, y el desarrollo de los debates –y sus resultados- en relación a la intervención y no intervención en el continente americano. Por lo mismo, en la presente investigación se analizan única y exclusivamente los momentos en que el principio de *no intervención* es aceptado jurídicamente y sin reserva alguna; esto fue en el año de 1936, en la Conferencia de Buenos Aires y en la Conferencia de Lima (1938), con la finalidad de observar cuál fue la reacción del gobierno estadounidense frente a la expropiación del presidente Cárdenas del Río, teniendo presente que el referido principio político-jurídico había sido aprobado.

VII

Entre 1933 y 1938 culminaron los debates y el principio de *no intervención* fue finalmente sostenido por todos los países americanos de común acuerdo, incluido Estados Unidos de

⁵⁸ Este planteamiento metodológico se asemeja al sugerido por los microhistoriadores italianos como Carlo Ginzburg, Giovanni Levi y otros, sólo que ellos lo aplican a temas de historia social y cultural. No estoy proponiendo un traslado mecánico, pues debe recordarse que esta metodología se elaboró y se aplicó desde el siglo XIX por los fundadores del marxismo.

Norteamérica. Ello tuvo lugar justo después de los momentos más críticos de la crisis económica mundial y cuando el orden político mundial -centrado en las instituciones surgidas de la Gran Guerra (1914-1918)- entraba en crisis; del mismo modo, por esos años el gobierno de Estados Unidos de Norteamérica modificó de modo fundamental su política (Nuevo Trato y Buena Vecindad).

Por otro lado, es sabido que el principio de *no intervención* fue sancionado jurídicamente en América en 1936 -en la Conferencia Interamericana por la Paz- a iniciativa de México. De igual manera, no fueron los gobiernos de Venustiano Carranza, Álvaro Obregón y Plutarco E. Calles, tampoco los comprendidos dentro del período conocido como el “Maximato”, quienes lograron recuperar la *soberanía* sobre los recursos naturales del país, que seguían estando bajo propiedad y control de empresarios extranjeros; fue el gobierno del general Lázaro Cárdenas del Río quien lo consiguió.

Teniendo por base estos antecedentes, la presente investigación parte de la siguiente **interrogante**: *¿Por qué la aprobación jurídica del principio de no intervención se dio en América y en los años treinta?* De ésta se desprenden muchas otras, por ejemplo: *¿Qué papel jugaron la crisis económica y la crisis del sistema internacional de posguerra? ¿Qué incidencia tuvieron los movimientos “nacionalistas”, socialistas y comunistas de América, y en especial de América Latina? ¿Cuál fue la participación de las diplomacias latinoamericanas? ¿Por qué surge del gobierno mexicano la iniciativa y cuáles fueron sus aportes? ¿Cómo incidió ese acontecimiento en el diseño y la ejecución de la política exterior cardenista? ¿Qué posturas y actitudes asumió la administración cardenista frente a la política de “seguridad continental” promovida por el gobierno norteamericano? ¿Qué posturas y actitudes asumió frente al panamericanismo? ¿Qué papel jugaron en ello las políticas estadounidenses de “Buena Vecindad” y “Seguridad continental”? ¿Cómo concibió la política de “buena vecindad”? ¿Qué condicionantes confluieron en el diseño de las estrategias cardenistas? ¿Qué incidencia tuvieron en ellos los sectores populares? ¿Quiénes participaron en el diseño y la aplicación de la política exterior cardenista?*

En ese sentido, me propuse lo siguiente:

Intentar establecer, en la medida de mis posibilidades y de la documentación existente en los archivos mexicanos, líneas generales que contribuyan a explicar las causas y elementos convergentes a que respondieron los debates latinoamericanos de 1936 y 1938 en torno a la intervención y no-intervención, y la cristalización de su aprobación jurídica.

1. Analizar la participación de las diplomacias latinoamericanas en los debates, procurando encontrar las condiciones que determinaron las posturas similares y diversas y establecer la incidencia de éstas en el curso del debate.
 - a. Reconstruir la participación de la diplomacia mexicana en el debate y consagración jurídica del principio de no-intervención en la Conferencia de Buenos Aires (1936) y su reafirmación en la de Lima (1938).
 - i. Analizar las posturas y actitudes que la administración cardenista asumió frente a las políticas de “buena vecindad” y de “seguridad continental” y la relación de éstas con la intervención y no-intervención.
 - ii. Reconstruir el diseño de las estrategias del gobierno cardenista en las Conferencias de Buenos Aires y Lima y desentrañar las condicionantes internas que le dieron origen.
 - iii. Ubicar, someramente, la incidencia del movimiento obrero y campesino en el diseño y ejecución de la política exterior cardenista, particularmente en lo concerniente al principio de no-intervención.
 - iv. Ubicar a los artífices y operadores de la diplomacia mexicana que participaron en el diseño y ejecución de esas estrategias.
 - v. Analizar, secundariamente, el impacto de esos debates en el diseño y aplicación de la política exterior cardenista.
2. Valorar la incidencia de los movimientos “nacionalistas”, socialistas y/o comunistas del continente en el debate.
3. Ubicar el papel que jugaron las políticas norteamericanas de la “buena vecindad” y de “seguridad continental”.

Para guiar la investigación, con miras a cumplir estos objetivos, planteamos esta **hipótesis**

central de trabajo:

La actividad diplomática desplegada en los años treinta en América sobre la intervención y no intervención, estuvieron condicionados no solo por el intervencionismo –instrumento neocolonial- de las potencias, y particularmente de Estados Unidos de Norteamérica, sino también por la crisis económica mundial que inició en 1929 y sus diversas consecuencias, por el fortalecimiento de los movimientos antiimperialistas y la reestructuración de la política de los Estados latinoamericanos de acuerdo a la fuerza de las relaciones capitalistas en deforme desarrollo expresadas en ciertas

tendencias “nacionalistas”, y, desde luego, por los desequilibrios en el orden internacional que provocaron los expansionismos alemán, nipón e italiano.

A fin de facilitar nuestra labor, elaboramos también hipótesis complementarias:

- La participación de los gobiernos latinoamericanos en los debates estuvo condicionada, en primer lugar, por el cambio de correlación de fuerzas internas -de manera especial el ascenso del movimiento obrero, campesino y antiimperialistas (socialistas, comunistas y “nacionalistas”)- y la reestructuración de las elites políticas y económicas dominantes; y, en segundo lugar, por sus conflictos con otros Estados y las presiones externas.
- El papel de la diplomacia cardenista en esos debates fue de capital importancia: a iniciativa suya se aprobó por unanimidad en 1936 el principio de *no intervención*; del mismo modo, lo aplicó, lo defendió en los distintos ámbitos de la diplomacia y lo puso a prueba con su política de expropiaciones.
- La administración cardenista concibió las políticas de “Buena Vecindad” y de “Seguridad Continental” como claros síntomas de una coyuntura política interamericana óptima para impulsar la sanción jurídica de los principios de soberanía, no intervención y autodeterminación, y la aplicación de los mismos.
- El diseño y la aplicación de la política exterior cardenista no fueron exclusivas de Lázaro Cárdenas, pues con él participó un grupo muy importante de intelectuales e ideólogos de la época.
- Puesto que los debates tomaron un curso positivo a partir de las Conferencias de Montevideo en 1933 y de Buenos Aires en 1936 -a lo que se sumaron las medidas políticas y económicas de la “Buena Vecindad” de Estados Unidos de Norteamérica-, por un lado las tendencias “nacionalistas” latinoamericanas resultaron fortalecidas y por otro lado, la política exterior de algunos países latinoamericanos se inclinó favorablemente a la de Estados Unidos de Norteamérica.
- El curso de los debates americanos en torno a la no intervención y sus positivos resultados dieron confianza y afianzaron los objetivos nacionalistas de la administración cardenista, de ahí que años posteriores la política de expropiaciones fuese impulsada con firmeza.

VIII

La presente investigación esta organizada en dos partes, en la primera intento hacer una reconstrucción histórica de los importantes episodios que tuvieron lugar en la Conferencia Interamericana por la Paz. Esta conferencia fue convocada por el presidente de los Estados Unidos,

Franklin Delano Roosevelt tomando como pretexto la experiencia de la guerra del Chaco. En ella fueron abordados los importantes temas de la seguridad continental y la paz. Pero también, y de manera fundamental, fue tratado el asunto de la intervención y de la no intervención; discusión que, a propuesta de México, desembocó en la consagración jurídica del principio de no intervención, como norma jurídica-política de carácter obligatorio en las relaciones interestatales en América.

Esa primera parte está subdividida en tres apartados. En el primero intento hacer una radiografía de los antecedentes y de las motivaciones que llevaron al presidente Roosevelt a lanzar la iniciativa. En el segundo, realizo un análisis (algunas) de las posturas gubernamentales y no oficiales que precedieron al cónclave. En el tercero, describimos los principales debates y episodios diplomáticos que se presentaron en relación al asunto de la intervención y no intervención. La finalidad de esta primera parte, como puede observarse, fue intentar descubrir el origen y las causas de la aprobación jurídica de la doctrina de no intervención en Buenos Aires.

En la segunda parte, que se refiere principalmente a la Conferencia Panamericana de 1938, buscamos mostrar cómo el principio de no intervención aprobado en la Conferencia de Buenos Aires (1936) fue puesto en tela de juicio por los representantes del gobierno estadounidense. Intentamos también, mostrar cómo la delegación mexicana buscó de mil formas evitar que se diera marcha atrás en las conquistas alcanzadas. Por supuesto, todo ello tiene explicaciones y en esa segunda parte, subdividida en dos apartados, intentamos hacer un acercamiento a ellas.

PARTE I

CONSAGRACIÓN JURÍDICA
DE LA NO INTERVENCIÓN:
LA CONFERENCIA DE BUENOS AIRES, 1936

Para comprender el significado de la Conferencia Internamericana para la Consolidación de la Paz (1936), es preciso revisar los antecedentes de la misma, las expectativas de los gobiernos y sus estrategias diplomáticas y, de modo muy especial, las del gobierno mexicano.

De modo intempestivo, cuando estaban en marcha los preparativos de la VIIIª Conferencia Internacional Americana, a realizarse en Lima, a iniciativa del presidente de Estados Unidos de Norteamérica, Franklin Delano Roosevelt,⁵⁹ se convocó la Conferencia Interamericana para la Consolidación de la Paz; ésta se realizó en Buenos Aires, Argentina, del 1º al 23 de diciembre de 1936. Entre los resultados de mayor trascendencia estuvo el Protocolo de No Intervención que a iniciativa de la delegación mexicana fue aprobado por unanimidad. ¿Por qué Estados Unidos, después de haber sido una de las naciones más intervencionistas del mundo en lo que iba del siglo XX, decidió finalmente aceptar ese principio jurídico político al cual había hecho tanta resistencia? ¿Por qué la iniciativa de México consiguió su aprobación unánime? Éstas son algunas preguntas que intentaremos responder en el presente trabajo, teniendo en cuenta la limitación a que nos

⁵⁹ Nacido en Hyde Park, estado de Nueva York, el 30 de enero de 1882, era primo lejano del también presidente de los Estados Unidos Theodore Roosevelt. Miembro de una familia acomodada, su padre era administrador de varias sociedades y tenía diversas propiedades, mientras que la familia de su madre poseía una empresa naviera y varias minas. Educado en un ambiente elitista, cursó sus primeros estudios en Grotton, cursando después Derecho en la Universidad de Harvard. Más tarde, obtuvo el título de abogado en Columbia y, en 1905, se casó con Anna Eleonor, prima lejana y sobrina del presidente Roosevelt. En 1910 aceptó una oferta del Partido Demócrata para presentarse a los comicios al Senado como candidato por Nueva York. Elegido a los veintiocho años, su meteórica carrera le llevó a ocupar el cargo de secretario adjunto de Marina por el recién elegido presidente Woodrow Wilson. A la retirada de Wilson de la vida política, se postuló como candidato demócrata a la vicepresidencia, sin embargo, las elecciones fueron ganadas por los republicanos. En agosto de 1921 sufrió un ataque de poliomielitis que paralizó del todo sus piernas durante dos años y le dejó postrado en una silla de ruedas durante el resto de su vida. A pesar de ello en 1928 ganó las elecciones para el gobierno de Nueva York. Su programa de reformas sociales dio buenos resultados para afrontar la recesión provocada por la crisis del 29. En la Convención demócrata de 1932 en Chicago, fue elegido candidato a la presidencia del país. Tomó innumerables trenes y recorrió Estados Unidos de Este a Oeste, acercándose a los votantes y transmitiendo energía y confianza. El 8 de noviembre de 1932 resultó electo presidente, con casi veintitrés millones de votos, ocho más que su rival, Herbert Hoover. Estando al frente del gobierno, lanzó un paquete de medidas sociales, económicas y políticas encaminadas a lograr la recuperación del país tras la tremenda crisis económica sufrida desde 1929. El programa fue bautizado como *New Deal*. Otorgó al Estado un papel interventor del que nunca antes había hecho gala en Estados Unidos, poniendo coto al capitalismo ultraliberal y desenfrenado que había provocado la Gran Crisis. Fue también la primera vez en que desde el gobierno se inició un amplísimo programa de inversión pública, construyendo infraestructuras, financiando al campesinado, frenando la especulación, legalizando las organizaciones sindicales e instalando un sistema de seguridad social. La política de Roosevelt recibió un amplio apoyo por parte de la población, como lo demuestra el hecho de que fuera reelegido incluso para un cuarto mandato. Sin embargo, contaba con la oposición no sólo de sus rivales, el Partido republicano, sino también de los grandes grupos oligárquicos y los simpatizantes fascistas dirigidos por el senador Huey Long y otros, quienes acusaban a Roosevelt de izquierdista y de manifestar demasiado apego al sillón presidencial. En el orden internacional, en 1941, tras el ataque japonés a Pearl Harbor, Estados Unidos al mando de Roosevelt entró a la guerra. Roosevelt participó en la configuración del mundo de posguerra mediante sus reuniones con otros grandes líderes, como Stalin o Churchill, aunque su fallecimiento el 12 de abril de 1945 no le permitió ver el desenlace final.

enfrentamos respecto a las fuentes especializadas de archivo, bibliográficas y hemerográficas.

LA INICIATIVA Y SU CONTEXTO

El 30 de enero de 1936 el presidente F. D. Roosevelt tomó la iniciativa de celebrar una conferencia extraordinaria interamericana. La razón para convocarla fue una cuestión de seguridad hemisférica: “estudiar la mejor manera de salvaguardar la paz de las Repúblicas Americanas, ya sea mediante la pronta ratificación de los pactos interamericanos de paz que han sido ya negociados, o ya mediante la reforma de dichos pactos,... o finalmente, mediante la *creación de nuevos organismos* o nuevos tratados de paz, adicionales a los ya existentes”.⁶⁰ Además, se esperaba que los resultados contribuyeran a reforzar los mecanismos y organismos internacionales propugnadores de la paz.

¿Por qué el gobierno estadounidense tomó esta iniciativa? ¿Pretendió provecho de la experiencia de la “guerra del Chaco” recién concluida? ¿Preocupaba realmente “la paz continental” al equipo gobernante de Estados Unidos de Norteamérica? ¿Había otras preocupaciones extracontinentales que los impulsó? Esto nos conduce a analizar los argumentos por los que fue convocada y las circunstancias históricas que la rodearon.

El pretexto: la “guerra del Chaco”

Como cercano y principal argumento de la realización de la Conferencia se ha señalado la guerra del Chaco, confrontación en la cual medió sin éxito la Sociedad de Naciones,⁶¹ a la que no perteneció Estados Unidos de Norteamérica. Según Roosevelt, esa guerra podía servir a un fin útil:

⁶⁰ De Franklin D. Roosevelt a Lázaro Cárdenas, presidente de México, 30 de enero de 1936, en, *Informe de la Delegación de México a la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, reunida en Buenos Aires, República de Argentina, del 1º al 23 de diciembre de 1936*, México, D.A.P.P., 1938, p. 8.

⁶¹ Primer Organismo Internacional compuesto originariamente por cuarenta y cinco países, creado por la Conferencia de París el 24 de abril de 1919. El Pacto de la Sociedad de Naciones (SDN) se anexó a todos los demás tratados que pusieron fin a la Primera Guerra Mundial. Los objetivos de dicho organismo, de acuerdo a esos documentos, eran: hacer posible una seguridad colectiva que garantizase la integridad de todos los Estados, fuertes y débiles; el arbitraje de los conflictos internacionales; y, el desarme. La Sociedad tuvo a su cargo la administración de los mandatos coloniales, de la ciudad de Danzíg y de la región del Sarre, e intervino felizmente en algunas disputas territoriales. Su apogeo abarcó el periodo 1924-1929 (Tratado de Locarno, Pacto Briand-Kellog), aunque la negativa del aislacionista Senado estadounidense al ingreso de EE. UU. y la exclusión de Alemania y la URSS -que no ingresaron respectivamente sino hasta 1926 y 1934- limitaron desde un principio su potencialidad. Los años treinta marcaron su fracaso definitivo; las agresiones de las potencias fascistas y militaristas mostraron su ineficacia. Alemania y Japón abandonaron la SDN en 1933 e Italia en 1936. La URSS fue expulsada en 1939. El inicio de la segunda guerra mundial vino a certificar la muerte de esa primera organización universal de naciones. *Vid* José Luis Neila Hernández, *La Sociedad de Naciones*, Madrid, Arco Libros, 1997.

“aprovechar esa experiencia para hacer toda clase de esfuerzos contra la repetición de similares desastres”.⁶² ¿Qué repercusiones tuvo esa guerra para que sirviese al gobierno estadounidense en su convocatoria?

La guerra del Chaco nació de un viejo conflicto entre Bolivia y Paraguay por la posesión de una parte de la escasamente poblada región del Chaco, el llamado Chaco boreal -que se creyó tenía petróleo-, situado al norte del río Pilcomayo, cuya titularidad reclamaban ambos países y que comprendía una extensión aproximada de 297 mil kilómetros cuadrados.

Como los límites fronterizos no habían quedado claramente definidos en ninguno de los tratados limítrofes acordados durante el último tercio del siglo XIX y Bolivia había sido privada de su salida al mar -consecuencia de la guerra del Pacífico (1879-1883)-, el gobierno de esta nación comenzó a construir desde 1906 pequeños “fuertes” (campamentos militares) en el Chaco. Además, entre 1919 y 1920, la Standard Oil Company encontró petróleo al borde del Chaco, lo que hizo suponer la existencia de otros yacimientos al interior. Entonces, el interés del gobierno boliviano por avazar sobre la posesión del territorio en disputa se incrementó. El objetivo era construir un oleoducto trasandino sobre el río Paraguay y poseer un puerto sobre éste a fin de lograr, de esa manera, una vía de comercialización y comunicación con el Océano Atlántico.

Paraguay por su parte, a fin de aprovechar los bosques de árboles de quebracho, fuente del tanino -utilizado básicamente para el curtimiento de pieles-, favoreció desde principios del siglo XX la explotación de ese recurso mediante concesionarios extranjeros. Para 1918 la International Products Company –estadounidense- se había convertido en la principal extractora tanino. Pero había otras como la Argentine Quebracho Company y la Farquhar Syndicate, poseedoras de extensas áreas, que se proponían explotar el tanino y los pastos (cría de ganado). La más importante de esas empresas de origen argentino-británico era la del “Barón del Chaco” (Carlos Casado), quien además de ser el poseedor de la más extensa línea de ferrocarril en el área, también era dueño de una empresa extractora de tanino y de un puerto en el río Paraguay.⁶³ No por casualidad, el conflicto alcanzó las magnitudes ya conocidas.

⁶² F. D. Roosevelt hace referencia particular al acuerdo alcanzado por los gobiernos de Bolivia y Paraguay respecto a los protocolos de paz negociados en Buenos Aires (1935). *Informe de la Delegación de México...* Op. cit., pp. 7-8. Roosevelt concluía así la misiva que envió a sus homólogos para invitarlos a participar mediante delegaciones: “yo creo que los asuntos de que he venido hablando son de tan vital importancia para los pueblos de este Continente, que justifican el intercambio personal de los puntos de vista de los Presidentes de las Repúblicas Americanas”. Por supuesto que no se refería al evento que estaba proponiendo, sino a la forma en que lo estaba convocando. De ese modo iniciaba la historia de un evento que tuvo gran trascendencia en América.

⁶³ Vid. Fabián Herrera León, *La política exterior mexicana en la Sociedad de Naciones ante la Guerra del Chaco y el conflicto de Leticia, 1932-1935*, Morelia, Instituto de Investigaciones Históricas/UMSNH, Tesis de Maestría, 2005, pp. 47-53.

Pese a la celebración de un nuevo acuerdo limítrofe mediado por el gobierno argentino en 1907, prorrogado en 1918, Paraguay construyó sus propios “fuertes” y en la década de 1920 fomentó el asentamiento en la zona, utilizando para ello a los menonitas canadienses (miembros de un grupo religioso protestante). En 1928 comenzaron a producirse escaramuzas esporádicas y en julio de 1932, cuando el ejército boliviano atacó el fuerte paraguayo de Boquerón, estalló en forma abierta la guerra, siendo presidentes Daniel Salamanca⁶⁴ (de Bolivia) y Eusebio Ayala (de Paraguay respectivamente). El enfrentamiento militar se prolongó hasta junio de 1935, cuando se alcanzó una tregua. Para ese momento el ejército paraguayo controlaba casi todo el territorio en disputa.

La paz que puso fin a la guerra del Chaco fue firmada hasta el 21 de julio de 1938, en Buenos Aires; el laudo emitido por los presidentes de los seis países mediadores (EE.UU., Argentina, Chile, Brasil, Perú y Uruguay) dio casi las tres cuartas partes del territorio en disputa al Paraguay (225,000 Km²) y Bolivia, aspirante a un puerto en el río Paraguay, “debió conformarse con una legua de tierra que se extiende en esa misma dirección y que llega a su fin en su afluente Otuquis”.⁶⁵ Entre 100 mil y 150 mil muertos, de una población que no rebasaba los 4 millones, fue el saldo humano de la guerra.⁶⁶

Sin embargo, llama la atención el intervencionismo de compañías petroleras extranjeras

⁶⁴ Se afirma también que Daniel Salamanca enfrentaba una situación crítica al interior de su país debido, entre otras razones, a su recia política represiva. Culpaba principalmente a los “comunistas” de la desestabilización. Por esa razón, atizó las viejas rivalidades con su vecino a fin de desviar la atención. Daniel Salamanca fue derrocado en 1934 y sustituido por Tejada Sorzano.

⁶⁵ Fabián Herrera León, *Op. cit.*, p. 95.

⁶⁶ Vladimir Petrovich Potemkin, (et. al), *Historia de la diplomacia. Del comienzo de la Primera Guerra Mundial a 1939*, Vol. 3, México, Grijalbo, 1968, p. 530. Las consecuencias sociales y políticas en Paraguay y Bolivia fueron notorias. En ambos países los militares tomaron el poder político e intentaron sostener un programa “nacionalista” y populista; en Paraguay el Frente Revolucionario de Febrero, integrado por veteranos de la guerra, desempleados, profesionistas y estudiantes -con el coronel Rafael Franco al frente-, encabezó un golpe de Estado en febrero de 1936. Estando en el gobierno promovió una nueva constitución, aprobó un código laboral y aplicó una tímida reforma agraria (repartió 180 mil hectáreas); en agosto de 1937 fue derrocado por un golpe de Estado liderado por el Partido Liberal, quien puso fin al movimiento reformista. En Bolivia, primero asumió la presidencia el General David Toro (1936-1937), quien nacionalizó la Esso (la estadounidense Standard Oil Company con concesiones en el sur de Bolivia), luego le sucedió en el cargo el General Germán Busch (1937-1939), quien en 1938 promulgó una nueva constitución (siguiendo el modelo mexicano) y pretendía llevar a cabo una reforma agraria y la nacionalización de las minas de estaño. Una extraña muerte truncó los planes. James D. Cockcroft, *América Latina y Estados Unidos. Historia y política país por país*, México, siglo xxi editores, 2001, pp. 562 y 590-591; Demetrio Boersner, *Relaciones Internacionales de América Latina. Breve historia*, México, Editorial Nueva Sociedad, (1a edición, 1982), 2a edición 1996, p. 171. Para Encarnación Lemus la anulación del contrato de la Standard Oil Company en Bolivia y la confiscación del consorcio fueron obra del presidente Enrique Peñaranda del Castillo -catalogado por ella como “filonazi”- en 1937; el motivo, señala, fue la negativa de la compañía a pagar un impuesto para financiar la guerra del Chaco. Vid Encarnación Lemus, “Estados Unidos e Iberoamérica, 1918-1939: del intervencionismo a la cooperación”, en J. Carlos Pereira (coord.), *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Barcelona, Editorial Ariel, 2001, p. 338.

(como la Standard Oil Comany y la Royal Duth Shell -británica y argentina-) por la presunta existencia de petróleo en la región. A decir de algunos, como Demetrio Boersner, A. Glinkin, etc., el conflicto armado era en parte “producto de la rivalidad” entre esos dos poderosos consorcios transnacionales⁶⁷ y las potencias que los respaldaban. Por esa y otras razones, se ha llegado a la conclusión de que la rivalidad entre Estados Unidos e Inglaterra constituyó uno de los detonantes más importantes de la guerra y uno de los factores fundamentales en el desenlace de la misma. Incluso, hay quien afirma que fue Estados Unidos quien, en apoyo a su empresa petrolera, provocó deliberadamente la guerra.⁶⁸ Sin embargo, en estudios recientes como el de Fabián Herrera, se matiza esa conclusión.⁶⁹

La intervención de las potencias se manifestó en el apoyo que Bolivia recibió de Estados Unidos y Paraguay de los gobiernos argentino y británico.⁷⁰ Se afirma que el fracaso de la mediación de la Sociedad de Naciones constituyó en sí un triunfo parcial para Estados Unidos, pues el gobierno de este país se oponía a la intervención de ese organismo, a la vez que pugnaba para que el proceso de negociación estuviese a cargo de la Unión Panamericana. Y ciertamente, en un momento dado la Unión Panamericana tomó parte activa en la mediación. En contraparte, el gobierno argentino⁷¹ hizo lo propio buscando el respaldo de algunos de sus vecinos como Brasil y Chile para formar una coalición e intervenir en el conflicto -desde antes de esa iniciativa, el gobierno argentino apoyaba la participación de la SDN en el asunto-.

Sin embargo, cuando parecía que el conflicto armado lo ganaría Paraguay, el gobierno estadounidense inmediatamente promovió la mediación conjunta, sin importar que tuviese que ceder -antes de este cambio de política lideraba el Comité de Neutrales-; en 1935 fue aceptada la mediación de EE.UU., Argentina, Chile, Brasil, Perú y Uruguay, aunque el peso de las decisiones finales estuvieron realmente en el sur de América.

Según el gobierno estadounidense la falta de ratificación de los tratados interamericanos

⁶⁷ A decir de Cockcroft, uno de los principales actores en el proceso de “mediación” fue Spruille Braden (de la Standard Oil Company). James D. Cockcroft, *Op. cit.*, pp. 560 y 590.

⁶⁸ En 1921 Bolivia otorgó una concesión de 3 millones de hectáreas a la Standard Oil Company. Cuando ésta descubrió que existía petróleo en la frontera con Paraguay solicitó permiso al gobierno de ese país para construir un oleoducto por su territorio ya que Bolivia no tenía salida al mar. Paraguay, respaldado por Gran Bretaña, lo negó. Vladimir Petrovich Potemkin, (et. al), *Op. cit.*, p. 530.

⁶⁹ Fabián Herrera León, *Op. cit.*, pp. 50-51. En su estudio, describe una relación conflictiva entre el gobierno boliviano y la Standard Oil Company, antes del conflicto y durante él.

⁷⁰ En 1927 Estados Unidos de Norteamérica otorgó un préstamo al gobierno boliviano de 23 millones de dólares; por su parte, el gobierno británico le rebajó la deuda al gobierno paraguayo. A. Glinkin, *Op. cit.*, p. 78.

⁷¹ A juicio de J. D. Cockcroft, Paraguay estuvo gobernado por el Partido Liberal entre 1904 y 1940, quien tuvo el apoyo del capital angloargentino, y resulta ilustrativo que para este último año 25 compañías extranjeras poseyeran una tercera parte de la tierra de ese país. James D. Cockcroft, *Op. cit.*, p. 590.

imposibilitó dar una solución a la guerra del Chaco más conveniente a sus intereses, es decir, vía la Unión Panamericana o directamente bajo sus auspicios (Comité de Neutrales con sede en Washington). De ese modo, buscó la manera de sacarle provecho alguno.

La coyuntura era propicia para plantear una Conferencia Interamericana donde, en primer lugar, se insistiese en la total ratificación de los tratados interamericanos existentes y, en segundo término, se sentasen las bases para la conformación de un bloque político continental. También, para los demócratas estadounidenses podía resultarles redituable en las elecciones presidenciales; además, a mediano plazo esa alianza podría ser utilizada en su proyección internacional frente a la crisis del capitalismo mundial, bien para promover la expansión económica y/o la defensa ante la competencia o la agresión de otras potencias o bien para insistir en la necesidad de aliviar la crisis mediante el consenso.

La amenaza de guerra y la “seguridad continental”

La amenaza de guerra mundial fue otro de los argumentos promovidos con notable agudeza por el gobierno de F. D. Roosevelt para convocar la Conferencia, aunque solo se habían manifestado uno pocos hechos inquietantes:

Al otro lado del Océano [dijo en la inauguración] vemos continentes desplazados por viejos rencores y nuevos fanatismos. Oímos clamores para que la injusticia y la desigualdad sean modificadas por la fuerza de las armas y no por la razón y la justicia pacífica. Oímos afirmar que sólo por la conquista pueden obtenerse nuevos mercados. Leemos que no se toma en cuenta la santidad de los tratados entre las naciones.(...) También sabemos que grandes cantidades de armamento se acumulan por todos lados y que su fabricación crea trabajo para millones de hombres y mujeres.... [pero] no levanta estructuras permanentes ni produce artículos de consumo para el mantenimiento de una prosperidad estable. Sabemos que las naciones responsables de tales insensateces verán el día en que tendrán que usar sus armas de destrucción contra sus vecinos, o el momento en que su falsa economía ha de derrumbarse como un castillo de naipes... *La locura de una gran guerra en otras partes del mundo* nos afectaría y amenazaría nuestro bienestar de mil modos.⁷²

Era claro que el mandatario estadounidense se refería, en lo fundamental, al descontento hacia el Tratado de Versalles y a la belicosidad de los gobiernos alemán, italiano y japonés, quienes para 1936 habían dado suficientes muestras de sus pretensiones imperiales y de conquista. John Maynard Keynes ya lo había advertido en su primera obra de importancia, *Las Consecuencias*

⁷² Discurso de Franklin Delano Roosevelt, 1º de diciembre de 1936, en *Informe de la Delegación de México... Op. cit.*, p. 233. Los resaltados son míos.

Económicas de la Paz, sin embargo, pocos lo escucharon.⁷³ Pero, ¿Hasta qué punto era la amenaza de guerra una preocupación real del gobierno estadounidense? ¿Hasta qué punto esa amenaza junto con las consecuentes medidas de “seguridad” constituyeron un factor decisivo en la convocatoria?.

En los años treinta, el frágil orden político mundial establecido a partir del Tratado de Versalles (1919) se deterioraba cada vez más. Los países vencedores en la I Guerra Mundial no habían cumplido el compromiso de desarme, plasmado en el mencionado tratado y en el Pacto de la Sociedad de Naciones. No casualmente en febrero de 1932 se reunió, en Ginebra, una Conferencia en la que participaron los miembros de la Sociedad de Naciones (60 países) y Estados Unidos de Norteamérica y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que no eran miembros de aquella.

En esa Conferencia Alemania exigió la igualdad de derechos y la reducción de armamentos al nivel que se le impuso en la derrota; la URSS pedía un desarme total e inmediato; Francia, inquieta por las recientes políticas militaristas de Alemania, fue particularmente renuente a cualquier tipo de limitación militar; los países anglosajones, preocupados ante al posible surgimiento de una hegemonía francesa, tampoco estuvieron dispuestos a pactar acuerdos. Alemania, cada vez más exigente, se retiró del evento y luego volvió. Al mismo tiempo, el 30 de enero de 1933, Adolfo Hitler fue nombrado canciller, el 14 de octubre su gobierno abandonó definitivamente la Conferencia y pocos días después lo hizo también de la Sociedad de Naciones. Frente a esas circunstancias el cónclave mundial fue suspendido.⁷⁴

De ahí a enero de 1936, cuando Roosevelt convocó a la Conferencia Interamericana por la Paz, varios acontecimientos incrementaron la tensión y la incertidumbre en el concierto internacional: en 1933 el Partido Nazi obtuvo cerca del 44% de los votos en Alemania en las elecciones parlamentarias; entre ese año y 1935, Hitler había eliminado (y/o sometido) a la oposición (sin distinción de bandera), suprimido a los sindicatos y sentado las bases organizativas del Estado totalitario. En marzo de 1935 Hitler rechazó públicamente las cláusulas de desarme del Tratado de Versalles, reveló la existencia de una fuerza aérea alemana -construida clandestinamente-, ordenó un amplio programa de rearme, incluyendo la creación de un ejército de leva de medio millón de hombres, para lo cual restableció el servicio militar obligatorio.⁷⁵

⁷³ Keynes participó en la Conferencia de París como Jefe de la representación del Tesoro británico y en su obra argumentó en contra de la paz que se le impuso a Alemania. John M. Keynes, *Las Consecuencias Económicas de la Paz* (1927).

⁷⁴ La Conferencia había fracasado definitivamente, aunque siguió reuniéndose de forma discontinua hasta 1937.

⁷⁵ Los representantes de Gran Bretaña, Francia e Italia se reunieron en abril de 1935 en el balneario de Stresa (Italia) y enviaron una protesta enérgica al gobierno de Berlín por el desafío que representaba esa medida al Tratado de

Además, en septiembre de 1934 la URSS ingresó a la Sociedad de Naciones y en octubre de 1935 la Italia fascista invadió Etiopía.⁷⁶ Días más tarde, a instancia del Reino Unido, la Sociedad de Naciones condenó el ataque italiano y declaró a Italia “país agresor”, acordó diversas sanciones de tipo económico, que de haberse aplicado hubieran constituido una medida realmente dañina para el gobierno de Roma, pero éstas no fueron aplicadas debido a la negativa de Estados Unidos de Norteamérica y a que los gobiernos británico y francés “temían... ‘perder’ a Mussolini a manos de Hitler”.⁷⁷ En diciembre de 1935 estos gobiernos llegaron, incluso, a avalar un pacto en el cual reconocieron el dominio de Mussolini sobre gran parte del territorio de Etiopía. En mayo de 1936, las tropas fascistas conquistaron la capital Addis-Abeba y fue proclamada la anexión. Poco después Italia se retiró de la Sociedad de Naciones.

Como si eso fuera poco, en septiembre de 1931 Japón invadió Manchuria. En marzo de 1932 decretó la secesión de ese territorio chino con el nombre de Manchukuo y estableció un gobierno títere con el emperador Pu-Yi, destronado en 1921.⁷⁸ En enero de 1936 Japón se marchó de la Conferencia Naval de Londres, la cual intentaba mantener la relación de tonelaje naviero de 5-5-3 para los británicos, los estadounidenses y los japoneses, y que había sido acordada en los tratados de 1922 y 1930.⁷⁹ A partir de ese momento, la armada japonesa comenzó un impresionante programa de rearme.

Versalles. Las potencias firmantes constituyeron lo que se denominó el Frente de Stresa contra una posible expansión germana, cuya existencia fue efímera porque a sólo dos meses de la firma, Gran Bretaña empezó a negociar un Tratado naval con Alemania que, implícitamente, trasgredía el Tratado de Versalles. El Frente de Stresa llegó a su fin con la invasión italiana de Abisinia y la consiguiente condena franco-británica en la Sociedad de Naciones. A partir de ahí, Benito Mussolini optó por aproximarse a Hitler. La intervención común de los gobiernos italiano y alemán en la guerra civil española y la constitución del Eje Roma-Berlín en el otoño de 1936 supusieron el fin definitivo del Frente de Stresa.

⁷⁶ Abisinia, como también se denominaba este territorio, era, junto a Liberia, el único país africano libre de la dominación europea. Como nación independiente había pasado a formar parte de la SDN. Italia intentó su anexión en 1896, pero terminó humillantemente derrotada por el emperador Menelik en la batalla de Adua. Mussolini aspiraba a la anexión del territorio y pese a las amenazas británicas, concretadas en el despliegue de la Armada en el puerto de Alejandría, inició el ataque en octubre de 1935.

⁷⁷ David M. Kennedy, *Entre el miedo y la libertad. Los EE.UU.: de la Gran Depresión al fin de la segunda guerra mundial (1929-1945)*, España, Edhasa, 2005, p. 473.

⁷⁸ La ocupación japonesa de Manchuria cambió el equilibrio de poder en el Pacífico. Japón se liberó de las restricciones acordadas en la Conferencia de Washington y se colocó en una posición estratégica favorable para una ulterior guerra contra China. En esa Conferencia, celebrada entre noviembre de 1921 y febrero de 1922, se acordaron siete tratados, entre los que sobresalen: *Tratado de las Cuatro Potencias*. EE. UU., Francia, Gran Bretaña y Japón se comprometieron a garantizar la estabilidad en el Pacífico respetando mutuamente sus posesiones en la zona; *Tratado de las Cinco Potencias*. Las cuatro potencias ya mencionadas, más Italia, se imponían limitaciones a los armamentos navales y determinaban el tonelaje de sus respectivas escuadras. Así mismo, Gran Bretaña aceptó la reducción de su papel como potencia naval y renunció a la hegemonía marítima; *Tratado de las Nueve Potencias*. Las cinco naciones ya señaladas, más Bélgica, Países Bajos, Portugal y China se comprometían a garantizar la independencia de ésta, la cual accedía a la apertura comercial.

⁷⁹ David M. Kennedy, *Op. cit.*, p. 474.

Para Estados Unidos de Norteamérica un nuevo conflicto bélico mundial en condiciones económicas en las que aún se encontraba, resultaba muy riesgoso para su “seguridad”. Después, durante 1936 otros acontecimientos aumentaron la tensión y el temor. En marzo, Adolfo Hitler remilitarizó la Renania, violando sin ningún obstáculo los tratados que le fueron impuestos al término de la Primera Guerra Mundial; de manera paralela, emprendió una rápida y espectacular recuperación económica la cual generó admiración en el mundo de los negocios, pero también preocupación.

En julio de 1936 estalló la guerra civil de España, tras la insurrección dirigida por el general Francisco Franco en contra del gobierno republicano encabezado por Manuel Azaña. Alemania e Italia intervinieron militarmente en apoyo a la rebelión.⁸⁰ En noviembre de ese mismo año (1936) se constituyó el Eje Roma-Berlín y se selló el Pacto Anti-Komintern entre Alemania y Japón.

En esas condiciones, la preocupación estadounidense por “la locura de una gran guerra en otras partes del mundo” no parecía infundada. Los consejeros del gobierno mexicano y la cancillería mexicana compartían la idea de que la creciente amenaza de guerra era uno de los principales motivos de la convocatoria de Roosevelt.⁸¹ Por otro lado, la presión de grupos conservadores con importante presencia política y económica al interior de Estados Unidos obligaron al gobierno estadounidense a plantearse formas sutiles de ir preparando condiciones para la defensa y, en última instancia, la participación en la nueva guerra mundial.

En el lenguaje político oficial, hablar de “seguridad nacional” tenía otras implicaciones. Según Isidro Fabela, la Conferencia proyectada “en circunstancias que llaman la atención desde luego”, tenía una finalidad central: crear una Liga Americana.⁸² Con este diagnóstico coincidían

⁸⁰ Estados Unidos de Norteamérica cortó, con sus leyes de neutralidad, el abastecimiento de los republicanos.

⁸¹ Isidro Fabela apuntó: “La Conferencia de Buenos Aires fue convocada... *únicamente para apartar a América de un posible conflicto europeo y establecer las bases de la neutralidad continental...*”. Isidro Fabela, “Observaciones sobre el anteproyecto del programa [de la Conferencia de Buenos Aires]”, Archivo Histórico “Genaro Estrada” de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (en adelante, AHSREM), L-E-333, f. 28. Ver también: Ismael Moreno Pino, *Op. cit.* y, Ana Rosa Suárez y Alma Parra, “El camino a la guerra”, en, *EUA. Síntesis de su historia*, Vol. 10, México Instituto Mora, 1991, p. 231. Para Ulpiano López entre los principales objetivos de la conferencia estuvieron “desterrar la guerra del Hemisferio Occidental y preparar el ambiente internacional americano para llegar, en caso de una emergencia bélica, a la *formación de un frente poderoso* capaz de oponerse a una Europa cuyas únicas bases para el restablecimiento del orden internacional no eran más que ‘sistemas de comercio egoístas, ruinosos y engendadores de disputas y una loca carrera de armamentos’” (Esta apreciación la funda en una supuesta conversación sostenida el 6 de julio de 1937 entre el Secretario de Estado, Cordell Hull y el Embajador italiano -Sr. Suvich-). Ulpiano López Maldonado, *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas, 1826-1954. El genio de Bolívar a través de la historia de las relaciones interamericanas*, Quito,... pp. 227-228.

⁸² Actualmente, algunos estudiosos de las relaciones interamericanas como Gordon Conell-Smith y Luis Dallanegra están de acuerdo, con diferencias de matiz. Para Dallanegra se trataba de buscar e implementar algún mecanismo que asegurara la paz del continente, alejando a Latinoamérica de la Sociedad de Naciones ginebrina. Luis Dallanegra, en, http://www.geocities.com/luisdallanegra/EUA_Amla/capit_7.htm#POBVE. A juicio de Alonso Aguilar Monteverde,

otros personajes de la época como el líder obrero Vicente Lombardo Toledano.⁸³ Recuérdese que en la carta misma que Roosevelt envió a sus homólogos, en enero de 1936, planteó esa posibilidad: la de crear nuevos organismos como alternativa para garantizar la paz del continente.⁸⁴

Crisis económica y refuncionalización capitalista

Para Fabela la convocatoria podía envolver “otras miras de más fondo”. El hecho de que los gobiernos estadounidenses desde tiempo atrás viniesen organizando Conferencias y Congresos de todo tipo respondía al

... empeño visible... de atraerse a los hombres de Estado, financieros e intelectuales de nuestros países para apretar cada día más sus vínculos de toda especie con nuestras Repúblicas, con el ulterior deseo de apartarnos lo más que sea posible de Europa pues su afán, en definitiva, es conquistar nuestras voluntades desde el punto de vista político, para así *ganar nuestros mercados*, los que han sido o son de los europeos.⁸⁵

Es decir, detrás (o al lado) de los objetivos políticos se encontraban los intereses económicos. En el discurso inaugural F. D. Roosevelt planteó: “que el bienestar y la prosperidad de cada uno de nuestros países depende en gran parte de los beneficios resultantes del comercio entre ellos y con otras naciones, pues nuestra civilización actual descansa sobre la base del intercambio internacional de mercaderías”.⁸⁶ Además, antes de asumir la presidencia en 1933, había dicho que era necesario “hacer lo que sea preciso, para inyectar vida a nuestro afligido orden económico”,⁸⁷ por lo que

Ahora nuestra labor no es el descubrimiento o la explotación de los recursos naturales o la producción de más mercancías: es el trabajo más sensato y menos dramático de administrar los recursos y equipos industriales ya en existencia, *de tratar de reconquistar los mercados extranjeros para colocar nuestro*

con ella se buscaba entablar una *alianza continental* frente a la amenaza nazi-fascista y en defensa de “la democracia” y “la libertad”. Alonso Aguilar Monteverde, *Op. cit.*, p. 88. El mismo Samuel Flagg coincidía en que, entre las finalidades de la Conferencia estuvo “el alejamiento de este lado del océano de los desastrosos efectos de las luchas del Viejo Mundo.” Samuel Flagg Bemis, *La diplomacia de Estados Unidos en la América Latina*, México, FCE, 1944, p. 290.

⁸³ Vicente Lombardo Toledano, “Peligro de una Liga de Naciones Americanas”, en *Diario Yucatán*, N° 65, 24 de junio de 1936, p. 29, en “Recortes de Prensa”, AHSREM, L-E-354, Exp. III/342.1(82)/6, f. 3.

⁸⁴ *Informe de la Delegación de México... Op. cit.*, p. 8.

⁸⁵ Isidro Fabela, “MEMORANDUM N° 1, para el señor Ministro Gral. Eduardo Hay, sobre la Conferencia de Paz de Buenos Aires”, México, 28 de abril de 1936, AHSREM, -E-333, f 37. Las cursivas son mías.

⁸⁶ *Informe de la Delegación de México... Op. cit.*, p. 234.

⁸⁷ Citado en: Félix F. Palavicini, *Roosevelt, el demócrata. Apuntes biográficos*, México, SEP, 1946, p. 38.

exceso de producción, de resolver el problema de la falta de consumo, de distribuir más equitativamente la riqueza y los productos,...

El reestablecimiento del comercio internacional, y en particular, del interamericano - mediante acuerdos bilaterales- sería “la partida más importante de la política exterior de Estados Unidos.”⁸⁹ En el mismo tenor, el secretario de Estado, Cordell Hull, había manifestado desde 1931 que “... el mundo, bajo la dirección norteamericana durante los diez últimos años se encuentra virtualmente en un estado de guerra económica. No puede haber ningún progreso real hacia la confianza o a la paz, ni recuperación comercial permanente, mientras surjan represalias y enconadas controversias”.⁹⁰ Es decir, hacer frente a las consecuencias de la crisis y a la recuperación en términos conciliadores.

De hecho, el Pacto entre Argentina y el Reino Unido (1º de mayo de 1933), y otros que se firmaron entre potencias europeas -como Alemania- y países latinoamericanos, eran tenidos por el Departamento de Estado (EE.UU.) como acciones poco amistosas y símbolos “de la discordia internacional”.⁹¹

Siguiendo a Samuel Flagg, “El colapso de las exportaciones norteamericanas debido a la gran depresión y a los sistemas de restricción de las importaciones puestos en práctica por las naciones competidoras industriales y aun agrícolas, y a los dispositivos autárquicos de las naciones que se preparaban para la guerra, hicieron que el gobierno democrático del presidente Franklin D. Roosevelt se embarcará... en un programa de convenios comerciales recíprocos para la rebaja de las tarifas aduaneras...”.⁹² El objetivo era, en términos de Cordell Hull⁹³: “reabrir las antiguas vías de salida para nuestra producción de excedentes y (...) buscar otras nuevas”.⁹⁴ Así pues, los fines

⁸⁸ Franklin D. Roosevelt, *Mirando al porvenir*, Chile, Empresa Letras, 1934, pp. 22-23.

⁸⁹ *Ibid.*, pp. 168 y 176.

⁹⁰ Citado en, Samuel Flagg Bemis, *Op. cit.*, pp.301-302.

⁹¹ *Ibid.*, p. 307.

⁹² *Ibid.*, p. 301.

⁹³ Cordell Hull nació el 2 de octubre de 1871 en el condado de Pickett (en la actualidad, parte del condado de Overton, en Tennessee). A los 18 años comenzó a desempeñar cargos de cierta relevancia en las organizaciones locales del Partido Demócrata. En 1891 se graduó en Leyes por la Universidad Cumberland (en Lebanon, Tennessee) y comenzó a trabajar como abogado. Al año siguiente fue miembro de la Cámara de Representantes del estado de Tennessee. En Cuba participó como capitán en la guerra hispano-estadounidense (1898), si bien no llegó a combatir. Elegido por vez primera miembro de la Cámara de Representantes estadounidense en 1906 (donde se mantuvo desde 1907 hasta 1921 y desde 1923 hasta 1931), accedió al Senado en 1931. El 4 de marzo de 1933, el presidente F. D. Roosevelt le nombró secretario de Estado, cargo en el que permaneció hasta el 27 de noviembre de 1944 y desde el cual dirigió la mayoría de sus esfuerzos hacia la estructuración de un organismo internacional que liderara la paz posterior a la II Guerra Mundial (la ONU). Por esta razón, en 1945, obtuvo el Premio Nobel de la Paz. Sus memorias aparecieron publicadas en 1948. Falleció el 23 de julio de 1955, en Bethesda (Maryland).

⁹⁴ Citado en: Pelegrín Torras, “Colonialismo y subdesarrollo en América Latina”, en Francisca López Civeira, (Comp.), *Historia de las Relaciones de EE. UU. con Cuba*, La Habana, Ministerio de Educación Superior, 1985, p. 405.

estructurales de la nueva política continental estadounidense estaban muy claros, aunque un poco maquillados con argumentos adicionales como el de la amenaza de guerra y la seguridad.

Sería difícil comprender lo anterior si obviamos las condiciones económicas y políticas del convocante, en este caso Estados Unidos de Norteamérica, y del mundo entero tras el crac de 1929. Esto, a su vez, nos obliga a revisar brevemente lo que fue la crisis que inició ese año y sus consecuencias devastadoras. Algunos estudiosos de la historia del siglo XX, como Eric Hobsbawm, llegan a afirmar que en ningún país la crisis tuvo tan graves consecuencias como en Estados Unidos de Norteamérica, pues tampoco debe perderse de vista que fue ahí donde ésta inició. Hobsbawm explica la gravedad de la crisis a partir de dos causas fundamentales:

A).- La política de aislamiento de Estados Unidos de Norteamérica respecto a la economía mundo (o de negligencia frente al mundo), ya que ese país fue el único que resultó ganador en la gran guerra (1914-18); por lo mismo, salió de ella con una economía hegemónica en el plano internacional,⁹⁵ lo cual implicaba una situación de desequilibrios y de asimetrías respecto a las otras economías (particularmente, frente a las potencias restantes).

B).- La sobreproducción que experimentó el aparato productivo estadounidense y la especulación con que se intentó hacerle frente (política crediticia a fin de alentar la demanda).⁹⁶

Otros autores se limitan a plantear que la crisis del 29 se debió básicamente al *boom especulativo* estadounidense. Por ejemplo, Maurice Niveau sugiere tres causas del crac (diferenciándolas de las de la depresión): la estructura bancaria estadounidense extraordinariamente fragmentaria, lo mismo que la de los negocios, la cual favoreció la especulación (*investment trusts and the holding companies*); y, la psicología de masas alentada

⁹⁵ Con él coinciden otros, por ejemplo, en la obra compilada por Willi Paul Adams se habla de que la producción industrial norteamericana creció durante la Primera Guerra Mundial en un 37% y el monto de la deuda europea alcanzaba los 10,300 millones de dólares (7 mil por deudas de guerra y el resto destinados a la reconstrucción). De ser deudor, Estados Unidos de Norteamérica pasó a ser acreedor. Ello generó grandes desequilibrios en la economía mundial pues para 1918, “Prácticamente no había nada que los Estados Unidos tuvieran que importar” y si en cambio, “podía producir bienes industriales y alimentos más baratos que los europeos, y más de lo que consumía su población”. Willi Paul Adams (comp.), *Los Estados Unidos de América*, México, siglo veintiuno editores, 5ª edición 1982 (1ª ed. 1979), pp. 258-259. Eric Hobsbawm lo dice así: “a diferencia de Gran Bretaña y su hegemonía mundial del siglo XIX, Estados Unidos “no necesitaban al resto del mundo... porque desde el final de la primera guerra mundial necesitaban importar menos capital, mano de obra y nuevas mercancías, excepto algunas materias primas”. Eric Hobsbawm, *Historia del siglo XX (1914-1991)*, Barcelona, Editorial Crítica, 1995, p. 106.

⁹⁶ *Ibid*, pp. 106-108.

por los capitalistas interesados en la acumulación rápida (vía la especulación).⁹⁷ John Kenneth Gbraith agrega, además, la irresponsabilidad del gobierno estadounidense (incluido el presidente), quien aún conociendo la situación que se estaba creando no quiso –por razones políticas- o no pudo actuar:

Se puede pinchar una burbuja y hacerla estallar... pero conseguir que se vaya rebajando su volumen poco a poco es una tarea extremadamente delicada... la verdadera alternativa estaba entre un desplome inmediato y provocado deliberadamente o un desastre todavía más grave algo más tarde... Pero no había ninguna duda sobre quien sería acusado si se pusiese fin al auge deliberadamente.⁹⁸

Después de que la burbuja tronó por sí misma (crac), vinieron las inevitables consecuencias. Ilustremos con sólo algunos datos la gravedad de la crisis:

A) La producción industrial de Estados Unidos de Norteamérica (entre 1929 y 1932) se redujo a casi la mitad; la producción de bienes de equipo disminuyó en un 75%; la inversión total bruta del sector privado pasó de 15,800 millones de dólares a 900; 5,096 bancos suspendieron los pagos; la caída de los precios de los productos agrícolas (de 1929 a 1933) fue del 55%, mientras que el coste de la vida se redujo un 33% y el precio de los productos necesarios para la producción disminuyó en un 26%. Además, en 1932 había ya 11 millones 600 mil desempleados, cifra que alcanzó los 13 millones al año siguiente, lo que representaba el 27% de la población activa (la cual era de 48 millones). Hasta antes de iniciar la Segunda Guerra Mundial, EE. UU. no alcanzó ni el pleno empleo ni el nivel de producción anterior a 1929.⁹⁹

B).- En el plano mundial, entre 1929 y 1932, el comercio internacional había disminuido (en valor) en un 60% y en volumen el 25%, y la producción cayó en un 37%; entre 1927 y 1933 el volumen de los préstamos internacionales descendió en un 90%.¹⁰⁰

Si trasladamos esas cifras al terreno humano, observaríamos el horror que la crisis

⁹⁷ Maurice Niveau, *Historia de los hechos económicos contemporáneos*, Barcelona, Editorial Ariel, 6a edición, 1979 (1a ed. 1968), pp. 191-194. Entre las causas de la depresión, apunta las siguientes: la “inadecuación del pensamiento y de la política económica a la realidad de la crisis (ortodoxia liberal)”; el crac bolsista que provocó una serie de reacciones en cadena; el peso de la economía estadounidense en la economía-mundo explica la rápida exportación de la depresión; la caída del comercio internacional (medidas proteccionistas); el hundimiento del sistema monetario internacional; entre otras. Para profundizar *Vid.*: Maurice Niveau, *Op. cit.*, pp. 194-198.

⁹⁸ John Kenneth Gbraith, *El crac del 29*, Barcelona, Editorial Ariel, 2a edición 1972 (1a ed 1965), p. 58.

⁹⁹ Maurice Niveau, *Op. cit.*, 185-187. Véase también: Willi Paul Adams (comp.), *Op. cit.*, pp. 292-300; John Kenneth Gbraith, *Op. cit.*, 231-262.

¹⁰⁰ Eric Hobsbawm, *Op. cit.*, pp. 95 y 101; Maurice Niveau, *Op. cit.*, pp. 188-189.

representó tanto para el común de la gente como para los grupos gobernantes. David M. Kennedy y Howard Zinn, en sus recientes obras¹⁰¹ y desde ópticas distintas, lo muestran muy bien. ¿Qué era lo que estaba en juego? ¿Por qué desató en los grupos y clases gobernantes reacciones tan egoístas y, en cierto modo, similares? A juicio de Henri Claude,

La caída del beneficio [la plusvalía] entrañaba la caída de los ingresos; la caída de los ingresos llevaba a la disminución de las ventas; la baja de las ventas, a una nueva caída del beneficio. Esta nueva caída del beneficio provocaba a su vez una nueva baja de los ingresos; esa nueva baja de los ingresos, una nueva disminución de las ventas; esta nueva disminución de las ventas, una nueva caída del beneficio, que a su vez... La actividad económica parecía tender hacia un punto muerto; la argolla de la crisis que tenía el régimen en la garganta se estrechaba cada día más. Era preciso a todo precio aflojar la argolla.¹⁰²

Es decir, era la “sociedad del beneficio” la que estaba en juego, la médula espinal de la sociedad mundial del siglo XX: la incesante acumulación de capital. Por esa razón las potencias económicas del mundo respondieron, en un primer momento, de manera muy similar: el ensimismamiento y el proteccionismo. La elevación de aranceles -para limitar las importaciones- y la devaluación de las monedas -para facilitar las exportaciones- fueron medidas comunes en un buen número de países. En algunos casos como el alemán, el japonés y el italiano se habla, incluso, de políticas mucho más radicales (autarquía) aunque no por ello contrarias al fin último: la refuncionalización sistémica.¹⁰³

El notable arancel [estadounidense] Smoot-Hawley en 1930 elevó las barreras para los exportadores latinoamericanos al mercado norteamericano, en tanto que un arancel particular impuesto en 1932 a la importación del cobre desde Estados Unidos golpeó duramente a Chile en particular; Gran Bretaña, al refugiarse en el sistema de preferencia imperial de la Conferencia de Ottawa en 1932, impuso aranceles discriminatorios a América Latina; el ascenso de Hitler en Alemania implantó el aski-mark - una moneda inconvertible con que se pagaba a los exportadores latinoamericanos y que solo podía utilizarse para comprar artículos importados de Alemania-; algunos alimentos (especialmente el azúcar) quedaron sujetos a un convenio internacional que estableció cuotas para los principales exportadores ... mientras que el estaño boliviano quedó regulado por el Convenio Internacional del Estaño.¹⁰⁴

Para 1932 eran ya 25 países los que habían fijado restricciones similares a la Smoot-

¹⁰¹ David M. Kennedy, *Op. cit.*; y, Howard Zinn, *La otra cara de los Estados Unidos*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 2004.

¹⁰² “El índice de la producción de las treinta industrias americanas más importantes cae de 114 en 1929 a 52 en julio de 1932... Los intereses y dividendos según el *Journal of Commerce*, que se elevaban en 1930 a 688 millones de dólares por mes, se habían reducido a 387 millones en febrero de 1933”. Henri Claude, *De la crisis económica a la guerra mundial*, Buenos Aires, Editorial Americalee, 1946, pp. 16-17.

¹⁰³ “Alemania, luego Italia y el Japón, tendieron... a constituir células económicas aisladas monetaria, financiera y comercialmente del resto del mundo, en las cuales el ciclo de los cambios se hacía en circuito cerrado y escapaba a la influencia del mercado mundial.” Henri Claude, *Op. cit.*, p. 118.

¹⁰⁴ Víctor Bulmer-Thomas, “Las economías latinoamericanas, 1929-1939”, en, Leslie Bethell (coord.), *Op. cit.*, p. 29.

Hawley, sólo que contra las mercancías estadounidenses. Además, países como Estados Unidos de Norteamérica congelaron sus créditos financieros¹⁰⁵ o, como el caso de Alemania, los condicionaron.

El último intento de cooperación económica anterior a la Segunda Guerra Mundial tuvo lugar en la Conferencia Económica Internacional, la cual se realizó en Londres en junio de 1933. En ella la incompreensión mutua fue generalizada, aunque la postura estadounidense fue decisiva para provocar su fracaso.¹⁰⁶ Francia y Gran Bretaña propusieron construir una relación estable entre el dólar, la libra esterlina y el franco francés a fin de promover la recuperación del comercio y de la economía mundial. Sin embargo, el presidente Roosevelt, que comenzaba en ese momento a aplicar su programa económico-social, el *New Deal*, rechazó el compromiso: no participaría en la estabilización del tipo de cambio, “tampoco regresaría, en un futuro próximo, al oro”.¹⁰⁷ De hecho, tenía ya decidida la devaluación del dólar, pues como él mismo lo anunció antes de asumir el cargo, “el deber de nuestra administración es atender *primeramente* al bienestar de nuestro propio pueblo”.¹⁰⁸

El fracaso fue rotundo y a partir de ahí el “sálvese quien pueda” fue la regla general. Las posturas poco solidarias se generalizaron en todos los países y desde todas las perspectivas ideológicas. Gran Bretaña se replegó adoptando una política de preferencia imperial y poniendo fin a una larga tradición librecambista y el *New Deal* de Roosevelt tenía también una clara tendencia aislacionista. Lo más grave fue que en Alemania, duramente golpeada por la depresión, se impuso -a decir de algunos autores- una política de autarquía y rearme, lo que condujo al fascismo (o más propiamente, al nazismo).

Para Maurice Niveau una de las causas de la depresión que siguió al crac del 29, fue la terquedad de ciertos grupos de poder por seguir aplicando la “ortodoxia liberal”. Uno de los

¹⁰⁵ En 1934 se aprobó una Ley que prohibía a sus ciudadanos otorgar créditos a los países que no habían cumplido con la deuda. Ana Rosa Suárez y Alma Parra, “El camino a...”, en, *Op. cit.*, p. 219. Ver también: Luis Dellanegra, en, http://www.geocities.com/luisdallanegra/EUA_Amla/capit_7.htm#POBVE

¹⁰⁶ Según David M. Kennedy, días antes de iniciada la Conferencia Roosevelt presumió a los cuatro vientos su supuesta y firme voluntad de luchar por lograr la estabilidad de la economía mundial, por eso “el mundo quedó asombrado” cuando el 3 de julio anunció todo lo contrario. Así, no solo destruyó la Conferencia de Londres, “también dio muerte definitiva a cualquier perspectiva de cooperación internacional en la lucha contra la depresión”. David M. Kennedy, *Op. cit.*, pp. 194-199.

¹⁰⁷ En la Conferencia Monetaria y Económica Mundial (Londres, 1933) Cordell Hull llevaba instrucciones de introducir en ella un proyecto de aranceles recíprocos pero en vísperas de la misma el presidente estadounidense -presionado por los demócratas aislacionistas (entre ellos William R. Hearst y su empresa periodística)- ordenó mantener una postura distinta; se opuso a un programa internacional de estabilización de la moneda. En esa lógica, rechazó toda colaboración con la SDN y llamó a los países europeos a cumplir con su deuda. Ana Rosa Suárez y Alma Parra, “El camino...”, en, *Op. cit.*, p. 219.

¹⁰⁸ Franklin D. Roosevelt, *Op. cit.*, p. 171.

primeros en modificarla fue sin lugar a dudas Estados Unidos de Norteamérica. No casualmente, la respuesta inicial (1929-1933) de los gobiernos estadounidenses fue el incremento de la intervención del Estado en la economía, particularmente en lo concerniente al impulso de una política radical proteccionista frente a la competencia de los productos extranjeros. Pero como era obvio suponer, esa tibia intervención estatal -por lo demás entendible, pues sus impulsores fueron los republicanos- resultó ineficiente e ineficaz.

Tal situación fue bien aprovechada por el Partido Demócrata y su candidato presidencial en 1932, F. D. Roosevelt, quienes fueron vistos por la mayoría de los grupos afectados como la única esperanza. En el plano internacional, los efectos que provocaron los republicanos por la progresiva elevación de las tarifas, señala Luis Dallanegra, motivaron a los demócratas a defender, como punto fundamental en su campaña de 1932, la reducción de éstas y el aumento del comercio internacional. Esta política, conocida como del *Buen Vecino*, junto al “Nuevo Trato” o *New Deal* (al interior del país) conformaron el programa de recuperación de F. D. Roosevelt. Éste significó una intervención activa del Estado en la economía y, por lo mismo, el abandono de la ortodoxia liberal.¹⁰⁹ Los fines: recuperación de la economía “nacional” y restablecimiento de los espacios políticos y económicos en el plano interamericano e internacional.

El *New Deal* creó los mecanismos e instrumentos operativos y legales para controlar y organizar la producción, el comercio y las finanzas, o como dijera el propio Roosevelt, “el ajuste de los programas de producción a las verdaderas posibilidades de consumo”.¹¹⁰ Pero también implementó políticas que buscaron ante todo debilitar la creciente inconformidad social, generada principalmente por el desempleo y la baja de salarios.¹¹¹ Creó programas estatales con esa finalidad e implementó, por primera vez en la historia de ese país, la “seguridad social” y la asistencia estatal.¹¹² Era claro, como él mismo lo hizo saber al comienzo de la Conferencia de Buenos Aires, que “la falta de justicia social o política dentro de las fronteras de cualquier nación es siempre causa de ansiedad”.¹¹³

¹⁰⁹ En palabras del propio F. D. Roosevelt: “Un concepto distinto del deber y la responsabilidad del gobierno hacia la vida económica”. Franklin D. Roosevelt, *Op. cit.*, p. 165.

¹¹⁰ Franklin D. Roosevelt, *Op. cit.*, p. 168.

¹¹¹ Para profundizar en esta óptica, *vid* Howard Zinn, *Op. cit.*, pp. 231-342.

¹¹² Por ejemplo: en 1933 fue prohibido el atesoramiento y la exportación de oro; fue creado un seguro sobre los depósitos bancarios; fue controlada la producción [limitando la superficie cultivable en el caso de la agricultura y, en la industria, los empresarios fueron obligados a aceptar ciertas “reglas del juego” como: aumentar los salarios, reducir las horas de trabajo y evitar la sobreproducción (NIRA)]; el gobierno fue autorizado para financiar obras públicas a fin de emplear mano de obra desempleada; etc. Para profundizar *Vid* David M. Kennedy, *Op. cit.*, pp. 167-454; y, Maurice Niveau, *Op. cit.*, pp. 199-204.

¹¹³ En: *Informe de la Delegación de México... Op. cit.*, p. 234.

En lo referente al “Buen Vecino”, la prioridad -como ya fue anotado- era el restablecimiento de las relaciones comerciales. Dallanegra habla del triunfo de la corriente liderada por Cordell Hull, que proponía un “liberalismo manchesteriano”.¹¹⁴ No es casual que éste haya aprovechado la Conferencia de Montevideo (1933) para presentar y lograr la aprobación de una Resolución que contenía los principios fundamentales de su política: una tregua aduanal, negociaciones para la supresión de las barreras entre países y convenios comerciales que incluyeran el principio de la “nación más favorecida”.¹¹⁵ Pero, para alcanzar el éxito en esos propósitos era imprescindible un cambio en sus relaciones políticas con los países del sur, recuérdese que el pasado inmediato de esas relaciones estaba llenó de *intervenciones* (estadounidenses) sangrientas y repugnantes, principalmente en el Caribe y Centroamérica.¹¹⁶

Ya en 1928, F. D. Roosevelt lo había dejado muy claro: “La *intervención* de nosotros solos en los asuntos internos de otras naciones debe acabar: con la cooperación de otros países, tendremos en este hemisferio más orden y *menos antipatía*”.¹¹⁷ El retiro de los marines de Nicaragua en 1933 y de Haití en 1934,¹¹⁸ lo mismo que la “revocación” de la Enmienda Platt y el abandono de la política de “no reconocimiento” en Centroamérica, también en 1934,¹¹⁹ y la

¹¹⁴ A decir de Josephus Daniels, Cordell Hull era partidario de “una reforma en las tarifas, el impuesto sobre la renta, mayor libertad de intercambio internacional, la Liga de las Naciones y una política liberal de gobierno”. Josephus Daniels, *Diplomático e mangas de camisa*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1949, pp. 23-24. De hecho, la delegación de Estados Unidos a la VII Conferencia, encabezada por Cordell Hull, fue promotora del siguiente proyecto: los países americanos, 1)procederán inmediatamente a celebrar tratados bilaterales, 2)con el objeto de reducir tarifas arancelarias y demás barreras, 3)se comprometerían a eliminar los derechos que excluían totalmente la exportación de productos extranjeros a los que las restringieran a menos del tres al cinco por ciento del consumo interno, así como los derechos proteccionistas que tuviesen un tiempo considerable, sin haber determinado un aumento en la producción nacional equivalente al quince por ciento del consumo interno de una mercancía cualquiera, 4)declararían que el principio de la igualdad de tratamiento era y debía seguir siendo la base de toda política comercial aceptable, y sugería que en todas los acuerdos que se concertaran contuviesen la cláusula de la nación más favorecida, en su forma incondicional e ilimitada, 5)para la promoción de tratados multilaterales, no invocarían su derecho a exigir, fundándose en la mencionada cláusula, y 6)participarían en el establecimiento de un órgano permanente que vigilara la acción de cada gobierno. AHGE-SREM, L-E-316, ff. 182-183, pp. 18-19.

¹¹⁵ Esta posición también quedó expresada en el primer discurso que presentó Franklin D. Roosevelt ante los directivos de la Unión Panamericana el 12 de abril de 1933. Luis Dellanegra, *Op. cit.*, en, http://www.geocities.com/luisdallanegra/EUA_Amla/capit_7.htm#POBVE.

¹¹⁶ El propio Roosevelt lo explicó en 1942 así: “primero, borrar de sus mentes todo temor de una agresión norteamericana -territorial o financiera- y, segundo, conducirlos a una especie de *asociación hemisférica*...”. Bryce Wood, *La política del Buen Vecino*, México, UTHEA, 1967, pp. 115-116.

¹¹⁷ Del artículo publicado en la revista *Foreign Affairs*, citado en: Bryce Wood, *Op. cit.*, pp. 114-115.

¹¹⁸ No se pierda de vista que la renuncia a la *intervención militar y unilateral* se da justo cuando Estados Unidos de Norteamérica “ha logrado organizar, en las zonas por ellos ocupadas, fuerzas armadas que les permanecen fieles”. Tulio Halperin Donghi, *Historia contemporánea de América Latina*, México, Alianza Editorial Mexicana, 2ª edición, 1988, p. 407.

¹¹⁹ Conocida también como “Doctrina Tobar”; a través de ésta (misma que había sido consignada en los tratados de ese año y de 1923), EE. UU. venía negando desde 1907 toda posibilidad de “revolución” en Centroamérica. En El Salvador, un movimiento reaccionario llevó al poder en diciembre de 1931 a Maximiliano Martínez. Éste fue inmediatamente reconocido por el gobierno mexicano y algunos sudamericanos. Las repúblicas Centroamericanas

dimisión al “*derecho*” de *intervención* en Panamá en el nuevo tratado firmado con el gobierno de esa nación en 1936, alimentaron con creces la confianza que el gobierno de Roosevelt buscaba. Como sugiere Bryce Wood, el origen de la política de la *Buena Vecindad* fue sin duda “la antipatía popular hacia el *empleo de la fuerza* en la América Latina y de experiencias separadas, pero igualmente desafortunadas, con *políticas intervencionistas*... [lo mismo que] El enojo que el pueblo norteamericano manifestó durante la [segunda] intervención en Nicaragua así como el curso de los asuntos mundiales...”¹²⁰

Además, después de la Conferencia Panamericana de 1933 y a partir de la Ley de Convenios Comerciales, del 12 de junio de 1934 (la cual permitía al gobierno estadounidense concluir acuerdos recíprocos), Estados Unidos firmó convenios bilaterales comerciales con Cuba, Brasil, Haití, Colombia, Honduras, Nicaragua, Guatemala, Costa Rica, el Salvador, Ecuador y Venezuela, para la rebaja mutua hasta del 50% del nivel de las tarifas sobre artículos convenidos. Ese mismo año, creó el Banco de Exportación e Importación (EXIM BANK) a través del cual otorgó créditos para la compra de mercancías norteamericanas y lo usó como medio para obtener ciertas concesiones de sus vecinos.

Si para 1936 el *New Deal* y el *Buen Vecino* no lograron que Estados Unidos de Norteamérica superara la depresión y su imagen “imperialista” e intervencionista, lo mismo que la recuperación de los espacios económicos, comerciales y financieros en América Latina, sus resultados eran lo suficientemente vistos y sentidos por amplios sectores sociales de ese país y del continente.

Al interior, y en términos generales, consiguió la estabilidad en el poder adquisitivo del salario, confianza del inversionista y una importante disminución del desempleo. El PIB de 1935 era casi de 88,000 millones de dólares, superior al nivel más bajo que fue de 73,000 millones en 1933, aunque inferior al de 1929 que era de 104,000; en 1936 alcanzó casi los 100,000 millones.

Sobre una base de 100 en 1929, el Índice de Producción Industrial... trepó de 50 en 1933 a 70 en 1934 y estaba subiendo por encima de 80 cuando finalizaba el año de 1935... En el momento de la triunfante reelección de Roosevelt en noviembre de 1936, las filas de desempleados se habían reducido en casi cuatro millones del total de trece millones en 1933... A fines de enero de 1937, casi dos millones de

esperaron la expiración del Tratado de 1923 (2 de enero de 1934), para hacer lo mismo. Al gobierno estadounidense no le quedó más que asumir una actitud similar (26 de enero de 1934), con lo que se ponía fin a uno de los instrumentos legales comúnmente empleados por Estados Unidos de Norteamérica para *intervenir* en esa región. Gordon Connell-Smith, *Op. cit.*, pp. 120-121.

¹²⁰ Bryce Wood, *Op. cit.*, pp. 119-120. Las cursivas son mías.

trabajadores más habían hallado empleo...¹²¹

La Conferencia de Buenos Aires tuvo ese trasfondo económico: la aplicación de un nuevo esquema de recuperación que permitió continuar el proceso de refuncionalización del sistema capitalista, tanto al interior como al exterior (América Latina); en este último caso, comenzando por recuperar los espacios perdidos a raíz de la crisis y de las medidas proteccionistas e intervencionistas.

La coyuntura electoral en Estados Unidos de Norteamérica

Desde luego, también convergieron factores exclusivamente coyunturales que motivaron la convocatoria. Para la cancillería mexicana no cabía duda alguna “de que en primer lugar, [la Conferencia] se trataba, en el fondo, de un movimiento político por parte de la administración demócrata en relación con las próximas elecciones [las de 1936].” Lo que no excluía “quizás, el deseo de organizar la política exterior de América dándole una orientación uniforme y un carácter continental, a fin de que, en el caso de una guerra extra-americana, todos nuestros países ofrecieran un frente único con las ventajas que esto pudiera significar para las naciones americanas en general, y especialmente para los Estados Unidos [de Norteamérica].”¹²²

El asunto de la sucesión presidencial pasó a ser, desde finales de 1935, una cuestión capital en Estados Unidos de Norteamérica. Ese mismo año y antes de iniciada la disputa política por la presidencia, los grupos de empresarios, comerciantes y banqueros que disintían del *New Deal* (como la familia Dupont y la prensa de William Randolph Hearst) intentaron minar el gran poder de decisión que había alcanzado el ejecutivo, su intermediario fue la Suprema Corte de Justicia. La posible anulación judicial de todas las medidas del *New Deal* representó una seria amenaza para la administración de Roosevelt y su proyecto de refuncionalización capitalista.

Por otro lado, a partir de 1934 la inconformidad social fue en aumento. Ello se tradujo en la

¹²¹ David M. Kennedy, *Op. cit.*, pp. 347-348. Es importante mencionar que, en la historia de Estados Unidos de Norteamérica, y particularmente de esta década de los años treinta, varios historiadores hablan del primer *New Deal* (1933-1934) y el segundo *New Deal* (que comenzó con el paquete de reformas promovido en 1935). La diferencia estriba en que las medidas que Roosevelt promovió en uno y otro caso fueron de menos a más: comenzó con la “asistencia estatal” (a lo mucho, promovió el empleo en el sector público) y la reglamentación de la producción, continuó con programas que apuntaban a la generación de empleos (en el sector privado, y sin abandonar la asistencia), la seguridad social plena, el impulso de leyes de impuestos que gravaron la producción, etc.

¹²² Las enseñanzas que proporcionó el conflicto italiano-etíope fueron sin duda tenidas en cuenta: “como pudo verse posteriormente, la legislación doméstica que los Estados Unidos promulgaron con motivo de aquel conflicto es, en esencia, el fondo de la proposición sobre neutralidad que presentarán en Buenos Aires.” En “Memorandum sobre la Conferencia Internacional de Consolidación de Paz”, México, 22 de octubre de 1936, AHSREM, L-E-340, ff.494-495.

organización de nuevos sindicatos, el fortalecimiento de los ya existentes y el importante número de huelgas que fueron organizadas. Además, surgieron personajes como el médico Francis Everett Townsend (en California), el reverendo Charles Edward Coughlin y el senador por Luisiana, Huey Pierce Long, quienes emprendieron una interesante y opositora campaña publicitaria contra la administración Roosevelt y el *New Deal*.

A eso le sumamos la disidencia del grupo de los “republicanos progresistas” como Robert La Follete, Bronson Cutting, Gerald Nye, William Borah, George Norris, etc., impulsores de las investigaciones sobre la participación estadounidense en la Primera Guerra Mundial, los mismos que presionaron para que fuese aceptada la ley que prohibía los préstamos a aquellas naciones que hubiesen suspendido el pago de la deuda (patrocinada por Hiram Johnson en 1934), los mismos que promovieron las leyes de neutralidad a partir de 1935.

Para Roosevelt no había duda, “todo esto es una situación peligrosa”. Si se permitía que la oposición de “derecha” se reagrupara conseguiría la derrota electorañl de los demócratas “y causaría un giro completo hacia la extrema izquierda antes de 1940”.¹²³ Por eso, la estrategia de l gobierno consistió en “seguir manteniendo [a costa de lo que fuera] la dirección [‘para salvar nuestro sistema, el sistema capitalista’], sin desviarse a la izquierda, ni tampoco,... a la derecha”.

No casualmente sigue existiendo la interpretación de que Roosevelt radicalizó sus reformas (segundo *New Deal*) en 1935 “para quitarle el terreno a los demagogos”. En opinión de David M. Kennedy, tal aseveración resulta exagerada aunque, ciertamente, ese ambiente de inconformidad y altamente politizado constituyó una seria amenaza que orilló a Roosevelt a acelerar su plan.¹²⁴ La presión lo obligó, a modificar el discurso respecto a los sectores más pudientes, exigiéndoles compromiso financiero con el Estado (impuestos); la finalidad era apaciguar y sumar al movimiento social de izquierda. A cambio, a la derecha le ofreció el “control organizado que denominamos gobierno”, es decir, “seguridad”, “estabilidad” y “desarrollo planificado”.

Los proyectos del segundo *New Deal* le rindieron frutos políticos inmediatos. El líder obrero John L. Lewis y los miles de trabajadores que encabezaba votaron por Roosevelt en 1936, incluso, apoyaron económicamente la campaña. En lo referente a la Corte, comenzó a “atar cabos” a fin de conseguir la renovación de los miembros del máximo órgano de justicia. Y para que los “republicanos progresistas” (aislacionistas y “pacifistas”) estuviesen contentos y continuaran apoyando, Roosevelt aceptó las leyes de Neutralidad de 1935/1936 y convocó a una Conferencia

¹²³ Citado en: David M. Kennedy, *Op. cit.*, p. 295.

¹²⁴ *Ibíd*, pp. 294-295.

Interamericana por la Paz.

Pese a los fracasos, los grupos conservadores estadounidenses insistieron en su intento de poner fin al nuevo trato. Por fortuna para los seguidores del *New Deal*, no pudieron emprender una campaña homogénea. El candidato presidencial por el Partido Republicano, Alfred Landon, era apoyado por grupos y sectores que buscaban cierta distancia de los grupos identificados con los ex-presidentes Harding, Coolidge y Hoover; el discurso que lo acompañó en su campaña fue moderado y hábilmente diseñado para restarle apoyo a los demócratas. Sin embargo, el ala identificada con la trilogía de los años veinte logró imponer a un miembro suyo, Frank Knox, en la candidatura por la vicepresidencia. Éste, desde luego, manejó un discurso mucho más agresivo aunque “tosco”, lo cual dividió a los propios republicanos “conservadores” y restó posibles apoyos.

En el marco mundial que dibujamos brevemente, con un claro afianzamiento de los regímenes totalitarios en Europa, la propuesta republicana fue vista por diversos sectores sociales como una verdadera amenaza interna de fascismo; razón suficiente para que la mayoría de ellos, incluidos los Partidos Comunista y Socialista, se atrincheraran directa o indirectamente al lado del Partido Demócrata y su candidato.¹²⁵

Así pues, la convocatoria a una Conferencia Interamericana formó también parte de la estrategia electoral de los demócratas estadounidense. La promoción de la Neutralidad en el continente parecía un cheque firmado en blanco con destinatarios muy claros: los partidarios de una política exterior sellada por el tradicional “aislacionismo” -entendido como la no intervención de Estados Unidos de Norteamérica en conflictos exclusivamente europeos- y “pacifismo”. Sin embargo, y como hemos venido insistiendo, la Conferencia podía aprovecharse sutilmente para avanzar en la consolidación de los vínculos políticos y económicos con América Latina,¹²⁶ útiles para enfrentar el futuro incierto que se avecinaba.

¹²⁵ Para profundizar, vid Fermín Toro Jiménez, *La política de Venezuela en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, Bueno Aires, 1936*, Caracas, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas/Universidad Central de Venezuela, 1977, pp. 103-108.

¹²⁶ La retórica del estadounidense Samuel Bemis es contundente: “el advenimiento de Adolfo Hitler al poder de Alemania (30 de enero de 1933)... no tuvo nada que ver con la formulación inicial de la política de buena vecindad, por mucha que haya sido su influencia en su rápido desarrollo posterior... Lo que inspiró al ‘vecino del norte’ no fue el temor a los dictadores europeos, sino el respeto al Nuevo Mundo republicano y *el sincero deseo de convivir* [...]... Después de la seguridad continental de Estados Unidos, esas relaciones eran los intereses más vitales para la república continental. La seguridad parecía tan bien establecida que podía renunciarse sin peligro al *imperialismo protector* del primer cuarto del siglo XX...”. Samuel Flagg Bemis, *Op. cit.*, p. 231. Las cursivas son mías.

LA CONVOCATORIA, EL PROGRAMA Y LAS EXPECTATIVAS

Todos los gobiernos contestaron pronta y positivamente. Sólo los gobiernos boliviano y paraguayo demoraron su respuesta. El primero aceptó, pero hizo la observación de que en esos momentos funcionaba una Conferencia en Buenos Aires cuya finalidad era resolver el asunto del Chaco, por lo que el establecimiento de otra Conferencia generaría una situación embarazosa. En consecuencia sugería que la existente se transformase en Conferencia Continental.¹²⁷ El gobierno paraguayo aceptó la invitación sólo a condición de que el asunto del Chaco no fuese tratado en la Conferencia convocada, lo cual resultaba obvio si recordamos que a esas alturas tanto en el terreno militar como en el político llevaba ventaja.¹²⁸

LA SEDE DEL EVENTO: BUENOS AIRES

El gobierno estadounidense, como hemos visto, se proponía consolidar su política de *buena vecindad* a fin de sentar las bases mínimas para una futura alianza económico-político-militar con América Latina. Ello lo conducía a plantearse un estrechamiento de relaciones interamericanas, lo que para algunos gobiernos y sectores de Latinoamérica podía significar el distanciamiento con el viejo mundo y sus organismos internacionales.

En ese sentido, lograr la confianza no era tarea fácil, pues algunos países como Argentina venían sosteniendo desde antaño una consistente resistencia a colaborar con el panamericanismo. Frente a esa realidad, el éxito de la Conferencia requería como primera condición la participación entusiasta de todos los gobiernos del continente, y en especial de aquellos renuentes a participar con Estados Unidos de Norteamérica. No resulta casual, entonces, que Franklin D. Roosevelt haya propuesto a Buenos Aires, Argentina, como sede del evento.¹²⁹ Así, al proporcionarle ese grado de importancia, se le comprometía formalmente en el éxito o el fracaso del evento.

¹²⁷ Aunque la respuesta partía de una interpretación errada de la iniciativa estadounidense, el presidente boliviano, José Luis Tejada S., no la rechazaba. La respuesta causó extrañeza en el gobierno de Estados Unidos y no fue publicada con las respuestas de los demás mandatarios. Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia, *Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz (Buenos Aires, 1936). Informe de la Delegación de Bolivia*, La Paz, Lib. E Imp. ARNÓ Hnos., 1937, pp. 7-9. La información coincide con la que proporcionó la Legación mexicana en ese país. De Rosezweig Díaz a Secretario de Relaciones Exteriores, La Paz, 15 de febrero de 1936, AHSREM, L-E-327(1), f. 85.

¹²⁸ Ver (en la presente tesis) el apartado correspondiente a la guerra del Chaco.

¹²⁹ De Manuel Puig Cassauranc al Secretario de Relaciones Exteriores de México, Buenos Aires, 17 de febrero de 1936. AHSREM, L-E-341, f. 4.

Veamos que: a).- Las exportaciones argentinas a Estados Unidos de Norteamérica se veían seriamente limitadas por el proteccionismo de este país -la aplicación de reglamentos sanitarios en contra de la carne, aranceles altos a sus productos, etc.-; b) por lo mismo, era una de las naciones que no habían ratificado ningún instrumento pacifista interamericano (salvo el Tratado Antibélico, propuesto por el propio gobierno argentino); d).- tenía estrechas relaciones económicas, culturales y políticas con Europa, particularmente con Gran Bretaña, las cuales fueron ratificadas y fortalecidas con la firma del Tratado Roca-Runciman (1933), posteriormente renovado en 1936;¹³⁰ al mismo tiempo, el gobierno argentino era firme partidario latinoamericano (al menos en discurso) de la Liga de Naciones; de hecho, el presidente de la Asamblea General (de la SDN) era el mismísimo Ministro de Relaciones Exteriores de ese país, el Dr. Saavedra Lamas.¹³¹

A la aceptación contribuyó la reacción optimista que mostró el gobierno argentino frente a la convocatoria rooseveltiana, pues, como informó Manuel Puig Cassauranc¹³², tal gobierno confiaba - ante todo- en lograr en ella ventajas económico-comerciales con Estados Unidos de Norteamérica.¹³³ Saavedra Lamas, según Puig Cassauranc, creía que desde la Conferencia de Montevideo (1933) la Doctrina Monroe no significaba ningún peligro. No se olvide que en tal evento fue aprobado el principio de *no intervención*, aunque con reservas por parte de los estadounidenses. Ese optimismo se veía reforzado por la forma en que las grandes potencias europeas estaban dirigiendo a la Sociedad de Naciones, sin tener muy en cuenta a los países de otras latitudes.¹³⁴

En la decisión también pesaron las gestiones realizadas por el propio canciller argentino, pues ello constituiría una excelente oportunidad “para dar a su país una posición destacada en asuntos internacionales” y sin duda, decía Saavedra Lamas, había estimado que de ahí “podrá salir su

¹³⁰ Este Tratado fue signado entre Argentina y Gran Bretaña; con él, Argentina logró mantener un lugar preferencial en el mercado británico, por supuesto, a cambio de altas e importantes concesiones, por ejemplo: mantener libres de derechos aduanales y el carbón y demás productos que se importaban de Gran Bretaña, no disminuir las tarifas de los ferrocarriles argentinos (que estaban en manos de inversionistas británicos), utilizar las divisas británicas únicamente para el pago de las importaciones provenientes de esa misma nación, etc. El antecedente inmediato del mencionado Tratado fueron los famosos acuerdos de Ottawa de 1932, a través de los cuales Gran Bretaña cerró su mercado a los confines de su imperio, finalizando con su larga tradición de nación impulsora del libre mercado. Para profundizar *vid* Marcelo de Paiva Abreu, “La Argentina y Brasil en los años treinta. Efectos de la política económica internacional británica y estadounidense”, en, Rosemary Thorp (comp.), *América latina en los años treinta. El papel de la periferia en la crisis mundial*, México, FCE, 1988, p. 184-186.

¹³¹ Gordon Connell-Smith, *Op. cit.*, pp. 121-122.

¹³² Manuel Puig Cassauranc

¹³³ Pretendía entre otras cosas lograr la “amplísima canalización económica y técnica norteamericana, llegando a revelar me sus deseos compren americanos ferrocarriles argentinos, ingleses (sic).” Entrevista de Puig Cassauranc con Saavedra Lamas. De Manuel Puig Cassauranc al Secretario de Relaciones Exteriores de México, Buenos Aires, 18 de febrero de 1936. AHSREM, L-E-327(I)

¹³⁴ Puig Cassauranc mencionaba por caso las presiones ejercidas por Francia y Gran Bretaña para lograr sanciones contra Italia, con las cuales Argentina no estuvo totalmente de acuerdo. Recuérdese que el número y la influencia política y económica de los emigrantes italianos habitantes de ese país eran considerables. AHSREM, L-E-327(I), ff. 91-94.

candidatura triunfante para el Premio Nobel de la Paz, idea fija que tiene desde hace tiempo...”.¹³⁵ La aceptación de la sugerencia estadounidense le daba la oportunidad de presidir la Conferencia.

Por otro lado, la realización del evento era favorable para el gobierno argentino en turno, ya que el golpe de Estado en 1930 -por el cual los militares destituyeron a Hipólito Yrigoyen y la oligarquía conservadora recuperó control político del país-,¹³⁶ había generado una creciente inconformidad y la oposición de diversos grupos y sectores sociales. Además, se acercaba ya la coyuntura electoral por la sucesión presidencial.¹³⁷ En la sesión inaugural de la referida Conferencia, el presidente argentino Agustín P. Justo señaló:

Séame permitido, ahora, dirigirme desde esta tribuna a mi pueblo, que me honró rociadamente la dirección de sus destinos, y decirle bien alto que estamos frente a los ideales a que aspiró desde los comienzos de nuestra emancipación. Que mi Gobierno no ha creado nada nuevo en materia de política internacional, pero se ha esforzado por continuar el camino jaloneado por nuestros grandes hombres...¹³⁸

De hecho, la cancillería argentina hizo grandes esfuerzos por hacer del evento un acontecimiento trascendental; todos los cancilleres del continente recibieron una misiva particular firmada por Carlos Saavedra Lamas, invitándoles de manera muy especial a fin de que se hicieran presentes en el cónclave. No casualmente fue la segunda Conferencia Panamericana, junto con la realizada en 1928, en La Habana, a la que concurren representaciones de todos los países del continente y once de las delegaciones fueron presididas por sus respectivos Ministros de Relaciones Exteriores: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Estados Unidos, Honduras, Nicaragua y Uruguay.¹³⁹

Pero el gesto estadounidense no constituyó en sí mismo una expresión de entendimiento con Argentina. La organización del evento provocó un nuevo forcejeo entre la cancillería de este país y el Departamento de Estado norteamericano. El Ministro del Exterior de Argentina pretendió determinar unilateralmente la agenda y los tiempos; por ejemplo, sugería que la Conferencia se

¹³⁵ La base de esta afirmación la constituía el protagonismo del canciller argentino en el conflicto del Chaco y en su participación en la Sociedad de Naciones; en el conflicto del Chaco, fue él quien arrebató a la Liga de Naciones y al Comité de Neutrales en Washington la mediación; “Memorandum sobre la Conferencia... *Doc. cit.*, AHSREM, L-E-340, f. 496.

¹³⁶ El mecanismo que empleó para mantenerse en el poder fue el fraude electoral, que a diferencia de los fraudes electorales anteriores (que desde el siglo XIX los venían efectuando), enfrentó a una sociedad mucho más politizada.

¹³⁷ “... se dice mucho desde hace días que ya existe un acuerdo con el presidente Justo para que triunfe la fórmula Alvear-Gallo para presidente y vicepresidente en el próximo periodo; pero se dice también que el candidato del presidente Justo es su actual ministro de Hacienda, el doctor Ortiz, otra persona ligada con los intereses británicos de los Ferrocarriles Argentinos.” Alfonso Reyes, “Confidencias sobre la Conferencia de Consolidación de la Paz”, 6 de octubre de 1936, en, Víctor Díaz Arciniega (comp.), *Alfonso Reyes. Misión Diplomática*, Tomo I, México, Secretaría de Relaciones Exteriores/FCE, 2001, pp. 537.

¹³⁸ *Informe de la Delegación de México... Op. cit.*, p. 229.

¹³⁹ Asistieron también el Director de la Unión Panamericana, señor Leo S. Rowe y el Consejero de la misma, William Manger.

realizara en julio. Los directivos del Departamento de Estado norteamericano también intentaron influir, sólo que éstos a través de formalismos y máscaras.¹⁴⁰

Aunque correspondía a la Unión Panamericana determinar los mecanismos y los tiempos para la organización del programa, fue el Departamento de Estado quien tomó las decisiones fundamentales¹⁴¹ y, “por arreglos particulares”, las personas que integraron el Subcomité encargado de elaborar la agenda (representantes diplomáticos de México, Argentina y Guatemala en Washington).

Para elaborar el programa se invitó a los gobiernos a hacer llegar sus sugerencias, de éstas el Subcomité elaboró un anteproyecto el cual fue sometido a consulta de los mismos.¹⁴² De esta consulta surgió el programa definitivo, aprobado por el Consejo Directivo de la Unión Panamericana en su sesión del 22 de julio de 1936,¹⁴³ en la que también se acordó adoptar el Reglamento que este organismo había preparado para la Séptima Conferencia Panamericana en 1933. Posteriormente, la cancillería del país sede giró las invitaciones formales a los gobiernos del continente para que nombrasen las delegaciones respectivas.¹⁴⁴ La Conferencia tendría lugar entre el 1º y el 23 de diciembre de 1936.

Vista la preponderancia y el marcado interés estadounidense en la organización y el

¹⁴⁰ Francisco Castillo Nájera señaló al respecto que Cordell Hull -a diferencia de las pretensiones de Saavedra Lamas- era partidario de una Conferencia organizada con todo el tiempo necesario para “producir los resultados prácticos que el Gobierno Americano persigue”. Por ello, en una conversación con el secretario de Estado, “Varias veces insistió [Mr Hull],... en que ni nuestro Gobierno [el mexicano] ni el suyo pueden prestarse a servir de comparsas, cediendo al capricho personal del canciller argentino, figurando en una simple `comedia de ademanos`”. Francisco Castillo Nájera, Embajador de México en Estados Unidos, a Eduardo Hay, Secretario de Relaciones Exteriores en México, Washington, 16 de abril de 1936, en: “Francisco Castillo Nájera (Dr).- Su expediente personal”. AHSREM, 27-7-15 (XI), ff.54-55.

¹⁴¹ La Unión Panamericana, desde sus orígenes, fungió como simple maquinaria de formalización (legitimización) de las decisiones del Departamento de Estado, con sus escasas excepciones. En el caso de la Conferencia de Buenos Aires, el nombramiento de la Subcomisión responsable de elaborar la agenda es una clara prueba de lo ya afirmado. A ese respecto es clarificador la comunicación de José Ángel Cenicerós con Francisco Castillo Nájera: “Me enteré con agrado, por su plática telefónica, de que el señor Presidente de la República le escribió felicitándolo por la *invitación personal que tanto Mr. Hull como Mr. Welles* [Secretario y Subsecretario de Estado respectivamente] *le han hecho para participar en la formación de la Agenda de la próxima Conferencia Internacional de la Paz...*”. Del Lic. José Ángel Cenicerós, al embajador de México en Estados Unidos, Dr Francisco Castillo Nájera, 31 de marzo de 1936, en “Francisco Castillo Nájera (Dr) .- Su expediente personal”, AHSREM, 27-7-15(XI),f.41.

¹⁴² Al respecto, Castillo Nájera en su informe hizo saber que “por la ausencia del señor Welles (...), no se ha dado a conocer la composición del Comité [Subcomisión para la preparación del programa]. Los arreglos particulares,... son en el sentido de que el Comité sea formado por México, Argentina y Guatemala”. De Francisco Castillo Nájera a Eduardo Hay, Washington, 16 de abril de 1936, en “Francisco Castillo Nájera (Dr).- Su expediente personal”. AHSREM, 27-7-15 (XI), ff.54-55. El referido Comité quedó integrado así: Embajador de Argentina, Felipe A. Espil; Ministro de Guatemala, Adrián Recinos; y, Encargado de Negocios de México, Luis Quintanilla, en sustitución del Embajador mexicano Francisco Castillo Nájera.

¹⁴³ El programa se puede ver en los anexos de este trabajo.

¹⁴⁴ De Adolfo N. Cano, Encargado de Negocios de Argentina en México al general Eduardo Hay, canciller mexicano, 22 de agosto de 1936, en, *Informe de la Delegación de México...* Op. cit., pp. 11-12.

desarrollo de la Conferencia, el presidente argentino advirtió:

... la Conferencia que hoy se inaugura, convocada para el beneficio de todos, no está dirigida contra nadie. No podría suponerse, en efecto, que la obra que hoy se inicia respondiera al propósito de desconocer la *interdependencia universal* que rige la vida económica y política de los pueblos, ni que la acción a desarrollar pudiera alterar la secular vinculación con las naciones del Viejo Continente.¹⁴⁵

Preocupación y advertencia a la vez, pues recuérdese que Argentina tenía como principales socios comerciales, sobre todo en lo referente a su producción ganadera, a Gran Bretaña, los Países Bajos y Alemania. Estados Unidos de Norteamérica constituía uno de sus principales socios proveedores de productos manufacturados e inversión.¹⁴⁶ La estrategia no sólo contemplaba la defensa del *status quo* comercial con Europa, también, y de manera muy sagaz, buscó comprometer públicamente al gobierno estadounidense a que no se aprovecharan del evento para obtener de él fines particulares y egoístas: “tengo absoluta fe en los resultados de ésta Conferencia -apuntó el mandatario argentino-, es decir, tengo fe en ésta ‘reunión de amigos’. Han de ser muy pocos los sacrificios, porque media la *buena voluntad*,...”.

La cancillería mexicana confirmó la existencia de “un movimiento encabezado por Argentina, a favor de que se incluyera temas económicos en la Conferencia ...”.¹⁴⁷ *El Mundo* [diario] de Argentina comentaba de este modo los objetivos de la Conferencia:

La Conferencia Interamericana de Paz se reúne, precisamente, para ratificar esos principios [nueva franqueza y nuevo discurso, es decir, política del buen vecino], para fortalecer la confianza y la fe en los instrumentos que aseguran la fraternidad de los pueblos, para condenar -quizás expresamente- las peligrosas ideologías que agitan el orden interno y arrastran a las naciones al conflicto; pero no podrán limitar su tarea a la simple exposición de motivos si quiere responder a la esperanza que se ha depositado en ella, la única manera posible de asegurar la paz consiste en crear aquellas condiciones favorables a la convivencia de los países que son la mejor garantía para mantenerla. De ahí que aguardemos una obra práctica tendiente a despejar de obstáculos el camino, ya en lo que se refiere a la

¹⁴⁵ Discurso pronunciado en la sesión inaugural de la Conferencia el 1º de diciembre de 1936, documento anexo en: *Informe de la Delegación de México...* *Op. cit.*, pp. 225-230. En la respuesta del mandatario argentino a la misiva de Roosevelt expresó: “Entiendo que dentro de la interdependencia universal, no cabe distinciones regionales ni separación de continentes, pero que una consolidación de paz...”. Del General Agustín P. Justo al presidente F. D. Roosevelt, Buenos Aires, 22 de febrero 1936. El Embajador mexicano en Argentina también hizo notar ante la cancillería mexicana esa advertencia explícita que contenía la aceptación del gobierno de aquel país para participar en la Conferencia propuesta. De Manuel Puig Casauranc al Secretario de Relaciones Exteriores de México, Buenos Aires, 26 de febrero de 1936. AHSREM, L-E- 341, ff. 7 y 9.

¹⁴⁶ El Reino Unido absorbía más de tres cuartos de la carne que Argentina exportaba. El hecho de que el mercado británico absorbiera el 30% de las exportaciones argentinas y sólo suministrara el 20% de sus importaciones, explica esa triangularidad del comercio argentino-británico y estadounidense-argentino (en este caso, la situación era inversa). Marcelo de Paiva Abreu, “La Argentina y Brasil...”, en, Rosemary Thorp (comp.), *Op. cit.*, p. 173.

¹⁴⁷ “... circunstancia por la que México está investigando la opinión de los Gobiernos invitados, sobre la conveniencia de incluir un tema que se refiera a la tregua en la guerra de tarifas, como uno de los principales asuntos de la Agenda”. Y, a ese respecto, la cancillería mexicana tenía ya la aprobación de los gobiernos de Paraguay, El Salvador, Venezuela, Panamá y EE. UU. Memorandum, AHSREM, L-E-334, ff. 34-35.

intercomunicación, al sistema de tarifas, acuerdos aduaneros, reglamentaciones sanitarias, limitación de armamento, etcétera, sin contar los grandes puntos de vista vinculados con la propia seguridad colectiva... Es esta última fase la que más ha preocupado últimamente a Washington y sin duda la que, en cierto modo, orientará los debates en esa conferencia...¹⁴⁸

Entre la serie de temas que Argentina sugirió estuvieron: “Acuerdos sobre reglamentos sanitarios que afecten el intercambio de productos animales y vegetales”¹⁴⁹ y “Tregua y acuerdos aduaneros” -éste también fue propuesto por EE.UU., México y Colombia-. A juicio de la cancillería mexicana, Argentina buscaba “obtener facilidades para su comercio de carnes con Estados Unidos”.¹⁵⁰ Estrategia, por lo demás, previsoramente ante posibles dificultades de comercio con Europa en caso de guerra, pues debe recordarse que Gran Bretaña seguía siendo para Argentina su principal socio comercial -sobre todo en lo referente a la compra de carne- junto con Alemania.¹⁵¹

El marcado interés económico de Argentina sale a relucir en la composición misma de su delegación, la cual estuvo presidida por el Dr. Carlos Saavedra Lamas, Ministro de Relaciones Exteriores y Culto. En ella predominaron los funcionarios y estudiosos del ramo económico. Como delegados, el Dr. Roberto M. Ortiz, Ministro de Hacienda, el Dr. Miguel Ángel Cárcano, Ministro de Agricultura, el Dr. Leopoldo Melo, ex-Ministro del Interior y Profesor de Derecho Comercial de la Universidad de Buenos Aires, y el Dr. Daniel Antokoletz, Director de Asuntos Económicos y Profesor de Derecho Internacional Público (quien, además, se desempeñó como Consultor Jurídico de la delegación).¹⁵²

Argentina también propuso el tema de la *intervención*, desde luego no con el mismo interés. Podría decirse que la sugerencia iba encaminada a complementar los posibles acuerdos de cooperación económica, es decir, en busca de garantías mínimas de protección a la soberanía. Al

¹⁴⁸ “La política de la buena vecindad”, en *El Mundo*, Buenos Aires, noviembre 25, 1936, AHSREM, L-E-319.

¹⁴⁹ AHSREM, L-E-319, ff. 332/333. El cual se complementaba muy bien con el que sugirió Uruguay: “Creación del Instituto Interamericano de Policía Sanitaria, Animal y Vegetal”. AHSREM, L-E-319, ff. 340-345.

¹⁵⁰ AHSRE, L-E-333, f. 220.

¹⁵¹ Por ejemplo, en el primer semestre de 1937 Gran Bretaña e Irlanda le vendieron productos (importaciones) que en conjunto alcanzaron los \$131,783,000.00, de un total de \$2,078,193,000.00; le siguieron Estados Unidos de Norteamérica con \$108,221,00.00 y Alemania con \$72,352,000.00. Algo similar ocurría con exportaciones: Gran Bretaña e Irlanda compraron a Argentina en productos \$338,772,000.00 de un total de \$1,409,047,000.00; le siguieron Estados Unidos de Norteamérica con \$178,786,000.00 y los Países Bajos (Europeos) con \$106,245,000.00. Víctor Díaz Arciniega (comp.), *Op. cit.*, pp. 675-676.

¹⁵² Los otros Delegados fueron: el Dr. Isidoro Ruiz Moreno, Consejero Legal del Ministerio de Relaciones Exteriores y Profesor de Derecho Internacional Público, el señor José María Cantilo, Embajador de Italia, y el Dr. Felipe Espil (quien fungió como Secretario General de la delegación), Embajador en Estados Unidos de Norteamérica. Entre los ocho Asesores-Secretarios de la delegación se encontraban los Doctores Raúl Prebisch, Gerente del Banco Central, Carlos L. Torriani, Subdirector de Asuntos Económicos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, y Ovidio V. Schiopetto, Subdirector de Economía Rural del Ministerio de Agricultura. Decreto N° 94970, del Gobierno Argentino, Buenos Aires, Noviembre 23 de 1936, AHSREM, L-E-331.f. 67 y 69.

respecto, Isidro Fabela comentaba:

Cuando en la Conferencia de Montevideo se discutía la cuestión de la *intervención*, el canciller argentino, Dr. Saavedra Lamas, dijo que el derecho internacional americano había ya evolucionado lo suficiente para que estas cuestiones pudieran ser traducidas en normas jurídicas positivas y prometió que para la Conferencia de Lima... tendría preparado un proyecto de Convención ... Parece ser que (...) ha hecho ya circular entre los gobiernos americanos dicho proyecto, con objeto de que el mismo sea considerado en la Conferencia de Buenos Aires.¹⁵³

Por tanto, sugirió al gobierno mexicano poner especial cuidado en los proyectos que al respecto se presentasen.

EE.UU.: NEUTRALIDAD Y COMERCIO

Si en 1933 F. D. Roosevelt reconocía que “junto con el resto del mundo estábamos presos en las garras de una tremenda crisis económica, no igualada antes en intensidad”,¹⁵⁴ en 1936 Estados Unidos de Norteamérica no estaba en esa misma situación.¹⁵⁵ La estabilidad continental y el reestablecimiento de los vínculos económicos parecían ser los puntos estratégicos para el gobierno estadounidense, excluyendo -por supuesto- los métodos violentos de “conquistas de mercados”.

Una nueva guerra mundial ponía en riesgo el camino recorrido en ese sentido:

En esta nuestra determinación de vivir en paz [sentenció Roosevelt en Buenos Aires], los pueblos de las Américas, ponemos al mismo tiempo en evidencia que estamos firmemente unidos en nuestra decisión final de que si otros pueblos, impulsados por la locura de la guerra o la avidez de ampliar su territorio, trataran de cometer actos de agresión contra nosotros, se encontrarán con las repúblicas de este hemisferio plenamente dispuestas a consultarse en pro de *la seguridad y su mutuo bienestar*... Todos hemos disfrutado de las glorias de la Independencia. Vayamos ahora en pos de las que nos depara la interdependencia.¹⁵⁶

Por supuesto tomaba el concepto enviado por Argentina y lo enmarcaba con habilidad en su discurso. Proponía “luchar aún con más bríos [...] para evitar la creación de las condiciones que conducen a la guerra. *La falta de justicia social o política* dentro de las fronteras de cualquier nación es siempre causa de ansiedad.” En otras palabras, ceder para no perderlo todo, sobre todo teniendo en cuenta la experiencia soviética. Y puesto que “*el bienestar y la prosperidad de cada*

¹⁵³ En el programa definitivo el tema quedó así: 6.- “Formulación de principios con referencia a la eliminación de la fuerza y de la intervención diplomática en casos de reclamaciones pecuniarias y otras acciones particulares”. Isidro Fabela, “Memorandum preliminar... *Doc. cit.* L-E-333. ff. 218-219. Los resultados son nuestros.

¹⁵⁴ Discurso de Franklin Delano Roosevelt, 1º de diciembre de 1936, en *Informe de la Delegación de México... Op. cit.*, p. 231.

¹⁵⁵ Por citar un ejemplo más: entre 1932 y 1937, las importaciones estadounidenses se recuperaron en un 137%.

¹⁵⁶ *Informe de la Delegación de México... Op. cit.*, p. 234.

uno de nuestros países depende en gran parte de los beneficios resultantes del comercio entre ellos y con otras naciones... [y como] Todas las naciones del mundo han experimentado los malos efectos de los esfuerzos hechos recientemente para crear toda clase de barreras aduaneras...”,¹⁵⁷ habría que obrar para revertir esa situación. En conclusión, *evidenciar la unidad del continente* ante el mundo y promover “la forma democrática de gobierno representativo constitucional” y la “fe en Dios”.

No hay duda alguna de que el “Buen Vecino” tuvo tras de sí el empuje de fuertes intereses económicos que presionaban para superar los resquicios de la crisis y con esa clara lección buscar un esquema de estabilidad para aminorar futuros embates.¹⁵⁸ Para 1936, ese objetivo se veía cada vez más empañado por los acontecimientos europeos y asiáticos por lo que, sin destronar al primero, las bases para la acción conjunta del continente frente a una eventual conflagración fue tomando mayor relevancia.¹⁵⁹

La cancillería mexicana creía que los temas de mayor trascendencia en la conferencia serían los sugeridos por el país convocante (EE.UU.). En el anteproyecto de Programa había por lo menos tres: la cuestión de la neutralidad,¹⁶⁰ la relación de América con la Sociedad de Naciones (SDN)¹⁶¹ y la “continentalización” de la Doctrina Monroe.¹⁶² A su juicio, Estados Unidos de Norteamérica los promovería a través de países como Brasil¹⁶³ y Guatemala -los cuales, como veremos, hicieron

¹⁵⁷ *Ibíd*, pp. 234-235. Las cursivas son mías.

¹⁵⁸ En opinión de Flagg Bemis, vocero oficioso del Secretario de Defensa estadounidense, uno de los principales objetivos de la Conferencia fue “el mejoramiento económico interamericano”. Samuel Flagg Bemis, *Op. cit.*, p. 290. Apología de la administración de Franklin Delano Roosevelt.

¹⁵⁹ Autores como Ulpiano López -quien a su vez retoma lo dicho por Samuel Flagg-, enumera otros supuestos factores que explican la Conferencia: a).- la rivalidad entre Argentina y Estados Unidos para alcanzar la dirección del panamericanismo; b).- la no ratificación por parte de varios gobiernos latinoamericanos de los tratados de paz existentes; c).- la política de buena vecindad y de neutralidad (frente a lo acaecido en el mundo) del gobierno de Roosevelt. Ulpiano López Maldonado, *Op. cit.*, p. 227, y Samuel Flagg Bemis, *Op. cit.* p. 290. Estas variables, en nuestra opinión, si no son vinculadas a las ya comentadas con anterioridad no contribuirán a la explicación, y si por el contrario empañaran la explicación. Por ejemplo, no se puede negar que existía rivalidad política entre Estados Unidos y Argentina, pero en última instancia lo que podemos explicar a través de ella -y sólo en parte- es el hecho de que Roosevelt haya escogido como sede a Argentina. Sin embargo, resulta difícil explicar la realización de la Conferencia pacifista acudiendo a esa sola variable.

¹⁶⁰ “El Gobierno de Estados Unidos, en forma confidencial, ha empezado a hacer exploraciones cerca de los demás gobiernos acerca de un proyecto de convenio sobre neutralidad, que hay que considerar con grandes reservas”, en: “Memorandum sobre la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, México, 22 de octubre de 1936, AHSREM, L-E-340, ff. 515-516.

¹⁶¹ “Este problema se presenta de dos maneras: bien proponiendo la creación de una Liga de Naciones Americanas independiente de la de Ginebra o bien proponiendo la creación de una Liga Americana que tendría, dentro de la Liga [ginebrina], el carácter de un Pacto Regional, de acuerdo con la letra del artículo 21 del Pacto (*sic*)”. Memorandum sobre la Conferencia... *Doc. cit.*, AHSREM, L-E-340, ff. 515-516.

¹⁶² *Ibíd*, AHSREM, L-E-340, f. 501.

¹⁶³ Con esta apreciación coincide Fermín Toro Jiménez, *Op. cit.*, p. 172 y 199. Además, téngase presente que F. D. Roosevelt hizo una sola escala en su viaje a la Conferencia de Buenos Aires: Río de Janeiro.

sugestiones en ese sentido-, y solo en el caso de la neutralidad lo haría de manera directa.¹⁶⁴ Temas que de un modo u otro guardaban estrecha relación con la intervención y la no-intervención.

No sólo para el gobierno mexicano, también para otros, el proyecto sobre los Derechos y Obligaciones de los Neutrales fue considerado como la principal apuesta estadounidense en Buenos Aires. Pero, ¿En qué consistía? ¿Por qué tanta preocupación? Para los consejeros mexicanos tal proyecto constituía “un intento para incluir en un tratado en que sean parte los países americanos, las disposiciones de la ley [norte] americana sobre neutralidad del 31 de Agosto de 1935 (*Neutrality Act*), formulado con motivo del conflicto Italo-Etiope.” Isidro Fabela, consejero del gobierno mexicano, afirmó:

Parece ser que en éste capítulo [Neutralidad (del programa)] radica todo el interés de los Estados Unidos en la Conferencia. Es aquí donde más empeño pondrán para sacar adelante lo que estiman como de vital importancia para su política futura: una *actitud uniforme de todos los países americanos* ante un conflicto que pueda presentarse y en el que ellos sean o no parte, bien en Europa o en Oriente.¹⁶⁵

La afirmación es exagerada, pues como hemos visto, a ella acudió con otros intereses de tipo estructural. El mismo tema de la Neutralidad continental perseguía también cerrar el coto privado a la competencia post-crisis y acaparar las exigencias de la expansión de las capacidades tecnológicas productivas en curso de implementación. El tema “Neutralidad”, vale anotar, se elaboró en base a las propuestas de Argentina, Perú y Estados Unidos.¹⁶⁶

El referido proyecto se basaba, en lo fundamental, “... en la teoría de que, en caso de guerra o conflicto armado, los países neutrales deberán aplicar determinadas sanciones a los beligerantes *sin hacer distinción alguna entre el agresor y el agredido.*” En ese sentido, cada Estado podía regular su comercio con los países beligerantes de acuerdo con sus intereses domésticos. Esta característica constituía la principal diferencia, opuesta además, a lo establecido por la SDN en torno al asunto. De acuerdo a la interpretación (oficial) mexicana -de aquel entonces- el proyecto atentaba contra las doctrinas latinoamericanas de no intervención y de justicia internacional. Baste recordar que la actitud mexicana frente a la invasión italiana en Etiopía (1935) y a la intervención

¹⁶⁴ Para ver con más detalle las sugerencias de cada país y sus observaciones al anteproyecto, *vid: Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz. Proyecto de programa e informe de la subcomisión*, Washington, Unión Panamericana, 1936, AHSREM, L-E-333, ff. 249-302.

¹⁶⁵ Isidro Fabela, “Memorandum preliminar sobre el proyecto d programa de la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz”, 23 de junio de 1936, AHSREM, L-E-333, f. 215. Las cursivas son mías.

¹⁶⁶ Las de éste, que a juicio de Fabela eran las más importantes, consistían en lo siguiente: “1).- Celebración de una convención abierta a la firma de todos los gobiernos, que amplíe y aclare las reglas existentes sobre derechos y deberes de los neutrales con respecto a ciertas clases de negocios y comercio. 2).- Consideración de medidas tendientes a formular una nueva declaración más amplia de derecho internacional con respecto a los derechos y deberes de los neutrales y beligerantes.”

de Alemania e Italia en la guerra española (1936-1939) fue muy congruente con ellas.

La otra gran diferencia con lo establecido por la SDN era que el tipo de sanciones que se impondría a los belicosos eran mínimas, sin mayores repercusiones,¹⁶⁷ razón por la que los asesores del gobierno mexicano lo criticaron, pues no contemplaba ninguna disposición acerca de un embargo de carácter general sobre exportaciones de materias primas indispensables para la guerra, tales como el petróleo y el carbón. Por eso, decían: “Es extraño que el Gobierno Americano, iniciador de la Conferencia de Buenos Aires, se limite a presentar como única contribución a la misma un Proyecto sobre Neutralidad que por todo lo anteriormente expuesto, puede decirse que tiene escasa importancia.”

Entonces, lo que se deduce es que: “Lo que al Gobierno de Washington le interesa es indudablemente la actitud uniforme de esos mismos países en un conflicto extra-americano en que sean parte o dos países no americanos o un país americano y alguno de otro continente. (*sic*)”¹⁶⁸ Obvio que un Estado americano alineado con una de las potencias en guerra afectaría al hemisferio, y eso le generaría serios problemas a Estados Unidos de Norteamérica y a sus planes continentales de refuncionalización sistémica.

“MIRANDO HACIA EL NORTE”

Brasil

La cancillería mexicana creyó -en un primer momento- que Brasil se había desinteresado casi por completo de la Conferencia.¹⁶⁹ Después rectificó y apuntó: “contando con el apoyo de los principales países sudamericanos, propondrá la celebración de un Pacto de Seguridad Colectiva¹⁷⁰ en el cual, con el pretexto de represión del comunismo, se pretende llevar al Derecho Convencional

¹⁶⁷ A).- una sanción de orden financiero que consistiría (Artículo IV) en que las partes contratantes prohibirían dentro de sus respectivos territorios la colocación de empréstitos, así como el otorgamiento de créditos a favor de los gobiernos de las Repúblicas Americanas en guerra contra otra República Americana; y, B).- “... dos medidas o sanciones de orden económico: una de carácter facultativo (Artículo II) consistente en imponer restricciones [??VER] al comercio con los beligerantes y otra de carácter obligatorio que consiste en un embargo (Artículo III) en contra de los beligerantes, sobre las exportaciones de armas, municiones e implementos de guerra.” Memorandum mexicano sobre el “Proyecto de Convención sobre Neutralidad presentado por el Gobierno Americano”, AHSREM, L-E-340 f. 55

¹⁶⁸ *Ibid*, ASREM, L-E-340, ff. 56,59 y 60.

¹⁶⁹ Incluso, a su decir, el declive del activismo brasileño en las relaciones internacionales había comenzado a partir de que ese país abandonó la SDN (por razones de política interna); y comparándolo con el papel protagónico de Argentina lo colocaba en un lugar muy secundario, lo cual “posiblemente... se deba a que por primera vez desde hace mucho tiempo, el Brasil ha empezado a mirar con atención sus problemas interiores.” AHSREM, L-E-340, f. 499. No compartimos esta interpretación, en su momento explicaremos por qué.

¹⁷⁰ ASREM, L-E-319, ff. 204-206.

Americano disposiciones legales internas que han dictado aquellos países y que tienen un carácter meramente derechista”.

Alfonso Reyes confirmaba que el papel que desempeñaría Brasil no era en nada desdeñable. Informaba, por ejemplo, que el gobierno brasileño recibió felizmente la iniciativa de F. D. Roosevelt y preguntaba si dicha Conferencia abrazaría un plan defensivo de los intereses económicos de las naciones americanas, las cuales -a juicio de aquel gobierno- venían sufriendo un régimen de restricciones a sus exportaciones en el mercado europeo. Incluso, afirmaba que Getulio Vargas¹⁷¹ había encargado a la prensa de su país dar amplia difusión a la iniciativa estadounidense, quizás con la intención de “envolver [comprometer] a país vinculado con Inglaterra y Liga de Naciones [o sea a Argentina].”¹⁷² Y es que, no debe perderse de vista que a raíz de la crisis Gran Bretaña restringió su actividad comercial, dando preferencia a ciertos Estados y colonias, entre ellos Argentina. Brasil fue uno de los Estados sudamericanos que más resintió esa política.¹⁷³

El proyecto brasileño llevaba por nombre “Pacto Interamericano de Seguridad Colectiva” y refleja con toda claridad la política internacional del presidente de ese país, Getulio Vargas, que en poco difería de la seguida por sus antecesores desde 1906: guerra comercial contra Europa (en particular Gran Bretaña) y estrecho acercamiento con Estados Unidos de Norteamérica. En él se declara la disposición de los países americanos a defenderse de cualquier intento de expansión de las naciones europeas; consideraba acto inamistoso cualquier tipo de intromisión de países extracontinentales; establecía el compromiso a una defensa colectiva por la independencia, la integridad territorial y la “seguridad nacional”. No por nada la cancillería mexicana lo comparaba con el proyecto guatemalteco (referente a la “solidaridad americana” y que veremos en seguida) en el sentido de que no eran “*presentados por Estados Unidos, pero indudablemente que tienen la simpatía y el apoyo de Washington.*”¹⁷⁴

Aunque claro, -y de manera similar al proyecto guatemalteco- la propuesta brasileña también consideraba como acto inamistoso la intromisión (*intervención*) bajo cualquier pretexto de cualquier nación americana en los asuntos internos o externos de otra. Esto es el *principio de no intervención*. No podía ser de otra manera, pues a fin de simular y obtener la simpatía de los

¹⁷¹ **Datos biográficos...**

¹⁷² Del Embajador mexicano, Alfonso Reyes a la Secretaría de Relaciones Exteriores, Río de Janeiro, el 19 de febrero de 1936, AHSREM, L-E-327, ff. 96-98.

¹⁷³ Para profundizar: Marcelo De Paiva Abreu, “La Argentina y Brasil en los años treinta. Efectos de la política económica internacional británica y estadounidense”, en, Rosemary Thorp (coord.), *Op. cit.*, pp. 171-190.

¹⁷⁴ “Memorandum sobre la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz”, México, 22 de octubre de 1936, L-E-340, f. 516.

principales gobiernos latinoamericanos era indispensable que la fórmula incluyera algunas de sus demandas fundamentales. Pero, ¿Cómo entender esa actitud del gobierno brasileño? ¿Qué lo llevó a plantear un proyecto que en esencia contenía las principales propuestas estadounidenses para Buenos Aires? Lo primero a tener en cuenta es el origen del gobierno de Vargas y las circunstancias políticas del momento.

Getulio Vargas llegó a la presidencia por la “revolución” de 1930, la cual unificó a sectores muy diversos, quienes de un modo u otro venían siendo excluidos del ejercicio del poder. Las oligarquías de Sao Paulo y de Minas Gerais eran quienes tradicionalmente venían gobernando a la República. Esos estados eran, además, los que concentraban la mayor parte de la producción del café, sostén de la economía nacional. Desde principios de los años veinte oligarquías regionales como la de Río Grande (tercera región en importancia) u otros sectores, intentaron romper esa alianza, pero fracasaron. Ésta fue rota hasta 1930, cuando la oligarquía paulista pretendió imponer de nueva cuenta a uno de sus representantes, usurpando el lugar que le correspondía a la oligarquía minera. En alianza con las otras oligarquías y los sectores sociales inconformes (como el movimiento de los tenentes al interior del ejército), nombraron a Getulio Vargas como su candidato y compitieron con el de los paulistas, Julio Prestes. Al ser derrotados, tomaron las armas y se instalaron en el poder, designaron un gobierno provisional que fue liderado por el mismo Getulio Vargas.

Como la alianza era muy heterogénea, el nuevo gobierno se vio enfrentado a serios problemas. Entre ellos, el reagrupamiento de la oligarquía paulista y sectores conservadores que en 1932 encabezaron la llamada “revolución constitucionalista”. Aunque fracasaron en su intento de restaurar el antiguo orden, el nuevo gobierno se vio presionado a convocar a una Asamblea Constituyente. De ella emanó, en 1934, una nueva Constitución que, junto con la serie de decretos anteriores, le proporcionaron un amplio consenso. Sin embargo, los conservadores mantuvieron su unidad en la Acción Integralista Brasileña (fundada en 1932); además, en marzo de 1935 surgió la Alianza Nacional Libertadora (ANL) encabezada por uno de los principales líderes de los tenentes, Luis Carlos Prestes, adherido al comunismo.

Para 1934 el integralismo, muy identificado con el fascismo -tanto en el terreno ideológico como en su accionar político-, era una fuerza importante en la vida política brasileña; pero para el gobierno de Vargas, la alianza izquierdista era mucho más peligrosa debido a su programa, el cual representaba un potencial deslegitimador enorme al evidenciar el carácter no revolucionario del nuevo gobierno. Por esa razón, éste procedió a desmantelarla en julio de 1935; en respuesta,

algunos de sus miembros decidieron emprender un levantamiento armado, mismo que terminó en la derrota y abrió paso a la represión generalizada y al establecimiento del “Estado Nuevo”, el cual fue instaurado por el golpe de Estado de noviembre de 1937.

Dejar crecer la oposición izquierdista para tomarla como pretexto a fin de cancelar libertades y, de facto, montar un Estado fuerte; después, buscar el mecanismo más adecuado para formalizarlo.¹⁷⁵ En ese ambiente convulso y de violenta represión, sin olvidar la estrategia de Getulio Vargas, resulta obvio que haya concebido la Conferencia de Buenos Aires como una de las mejores oportunidades para obtener la simpatía y el respaldo del gobierno estadounidense. Pues debe tenerse muy presente que éste apoyó, en 1930, a la oligarquía paulista.¹⁷⁶ Esto, por supuesto, sonaba muy obvio ya que desde el momento en que Brasil se independiza y se transforma en República, el acercamiento y la colaboración con Estados Unidos de Norteamérica fueron una constante en sus relaciones. Brasil demostró su firme apoyo a EE.UU. en cada una de las Conferencias Panamericanas, principalmente en los momentos más críticos: lo hizo en la Tercera (1906) y en la Sexta (1928) cuando se le cuestionó su política intervencionista en el Caribe y Centroamérica. De igual manera, Brasil fue uno de los pocos países que participó activamente en la Guerra Mundial al lado de Estados Unidos,¹⁷⁷ cuando los otros grandes de Latinoamérica como México y Argentina promovieron la neutralidad.

Obviamente, la crisis del 29 afectó el proceso económico brasileño, dirigido en lo fundamental hacia el exterior. La drástica baja del precio del café (40% en 1930 y 25% durante toda la década) y de las compras de éste en el mercado mundial, lo mismo que la cancelación de créditos e inversión extranjera, hicieron necesaria la intervención estatal en la economía. La casi paralización del comercio con Gran Bretaña y el debilitamiento de los vínculos económicos con EE. UU., condujeron a Getulio Vargas, respaldado por ciertos grupos empresariales y oligárquicos, a buscar otros mercados (como el alemán) y promover un proceso de industrialización interna (industria siderúrgica). Ello requería financiamiento por lo que las “buenas” relaciones con Estados Unidos de Norteamérica resultaban fundamentales, lo mismo que para el restablecimiento del comercio exterior.

Claro, no se olvide que Estados Unidos absorbía casi el 45% de las exportaciones

¹⁷⁵ Para profundizar: Diana Guillén Rodríguez y Monica Toussaint Ribot, “Brasil. Del Estado oligárquico al estado corporativo en la década de los treinta”, en Silvia Dutrénit (et al), *El impacto político de la crisis del 29 en América Latina*, México, Editorial Patria, 1989, pp. 68-87.

¹⁷⁶ Marcelo De Paiva Abreu, “La Argentina y Brasil...” en, Rosemary Thorp (coord.), *Op. cit.*, p. 176.

¹⁷⁷ Ferín Toro Jiménez, *Op. cit.*, pp. 58-58.

brasileñas y suministraba cerca del 30% del consumo externo de ese país. Esa relación estructural no cambió mucho en los treinta. Durante el primer lustro de esa década, Estados Unidos estuvo presionando a Brasil con la amenaza de imponer altos aranceles a la compra del café, sin embargo, estaba también muy interesado en reforzar la influencia de ese país en América Latina, y particularmente en Sudamérica, a fin de hacerle contrapeso a Argentina. Además, le preocupaba que fuese Alemania quien estuviese llenando el vacío económico-comercial dejado por Gran Bretaña.¹⁷⁸ Por estas razones, el entendimiento, la colaboración y el apoyo mutuo ganaron terreno. En 1935 firman un tratado comercial -el segundo firmado por EEUU después de la crisis en América Latina-, “en el que [EE.UU.] obtuvo algunas ventajas menores. No obstante, hubo importantes decisiones brasileñas en materia de política económica exterior, a veces claramente desfavorables para los Estados Unidos, que no sufrieron la presión de este país”.¹⁷⁹

Guatemala

Guatemala fue otra de las naciones seriamente afectadas por la crisis, debido a su economía de carácter agro-exportadora dependiente y cimentada sobre la producción del banano y el café. En 1930 fue derrocado el gobierno de Lázaro Chacón y constituido un gobierno *de facto*, a quien Estados Unidos de Norteamérica negó el reconocimiento. En 1931 hubo elecciones, resultando triunfador el general Jorge Ubico, quien había sido partidario y colaborador del dictador Manuel Estrada Cabrera (1898-1920). Entre sus lineamientos de política exterior estuvo la reivindicación del ideal unionista centroamericano, prueba de ello fue la promoción del Tratado de Confraternidad Centroamericana, celebrado en Guatemala el 12 de abril de 1934.

Para participar en la Conferencia de Buenos Aires el gobierno guatemalteco intentó unificar a los países centroamericanos y formar un bloque, pero fracasó debido a que El Salvador -según la cancillería mexicana- “normó su actitud de acuerdo con su tradicional amistad hacia México, pues en el fondo, la iniciativa de Guatemala iba un poco dirigida contra nosotros. Significaba también, posiblemente, cierto intento de cimentar su posición política en Centroamérica, posición que, en uno de sus aspectos, implica una amistad poco amistosa hacia México.”(*sic*)¹⁸⁰

¹⁷⁸ El comercio entre Brasil y Alemania se incrementó a partir de 1934.

¹⁷⁹ Marcelo De Paiva Abreu, “La Argentina y Brasil...” en, Rosemary Thorp (coord.), *Op. cit.*, p. 177. Con ese Tratado “cincuenta productos brasileños obtienen franquicia total de importación en los Estados Unidos, mientras que el Brasil ofrece reducciones del 20 al 60 por ciento a productos manufacturados de procedencia norteamericana”, en: Ferín Toro Jiménez, *Op. cit.*, p. 59.

¹⁸⁰ AHSREM, L-E-340, f.498.

De acuerdo a la cancillería mexicana, el proyecto guatemalteco estaba ligado a la estrategia estadounidense para Buenos Aires. El proyecto se titulaba “Tratado General de Solidaridad y de Cooperación”, el cual no mencionaba a la Doctrina Monroe; por el contrario, de manera simulada la aprobaba. Implícitamente proponía una *Asociación Americana* totalmente independiente de la Sociedad de Naciones de Ginebra, pues declaraba que los países americanos reconocen que “existen entre ellos intereses continentales que les son comunes y que los obligan a mantener una solidaridad como miembros de la comunidad internacional de América”; además, “...las naciones americanas consideran como un peligro para la integridad y soberanía del Continente las intervenciones o agresiones de una potencia extraña contra cualquiera de ellas; y, como consecuencia de la solidaridad aquí pactada se obligan a poner todos sus recursos en defensa del derecho lesionado”.¹⁸¹ Es decir, una respuesta “uniforme y común” a través de sus cancillerías.¹⁸²

La propuesta también incluía a uno de los principales planteamientos estadounidenses: “América declara su *neutralidad* en todas las guerras y conflictos extracontinentales”. Por esa razón, la cancillería mexicana acotó: “Nada podría expresar mejor que lo anterior, el propósito de lograr un compromiso de política uniforme ante un conflicto con un país no americano, que parece ser lo que los Estados Unidos van buscando en la Conferencia de Buenos Aires”.

En entrevista del jefe de la Legación mexicana con el canciller guatemalteco y por lo que la prensa de ese país publicó, el proyecto fue consultado con Estados Unidos; incluso, el Ministro presumió -en la entrevista- que el proyecto había sido uno de los factores que habían motivado a convocar la Conferencia de Buenos Aires.¹⁸³ Recordemos que de los tres elegidos para elaborar el programa de la Conferencia, uno fue el representante guatemalteco en Washington -por decisión del Departamento de Estado-.

Esa lectura sobre Guatemala y sus expectativas en Buenos Aires, hundía sus raíces en la tensión surgida entre ese país y México a finales del siglo XIX y principios del XX, cuando entraron en conflicto por la región fronteriza de Chiapas y el Soconusco y, en asuntos de política exterior centroamericana, Porfirio Díaz brindó apoyo al presidente nicaragüense José Santos Zelaya (1893-1909). Éste, vale recordarlo, venía disputando la hegemonía de la región a Estrada Cabrera, pues “Ambos deseaban alcanzar el predominio ... con el fin de negociar con Estados Unidos la construcción del canal interoceánico en condiciones ventajosas y garantizar una serie de

¹⁸¹ “Memorandum sobre las proposiciones de Colombia y Guatemala en relación con el proyecto de Sociedad de Naciones Americanas”, México, agosto 17 de 1936, AHSREM, L-E-340, ff. 17-18.

¹⁸² Véase el proyecto en: ASREM, L-E-319, ff. 219-220.

¹⁸³ “Memorandum sobre las... *Doc. cit.*, AHSREM, L-E-340, f. 18.

beneficios derivados de la obra”.¹⁸⁴ A partir de entonces, la oligarquía guatemalteca y su emisario político, Estrada Cabrera, construyeron y difundieron una imagen negativa de México: el México imperialista. Además, estrecharon lazos con Estados Unidos de Norteamérica.

Cierto que desde Porfirio Díaz los gobiernos mexicanos buscaron, por lo regular, construir alianzas sólidas con Centroamérica, a fin de hacer contrapeso a la política estadounidense en el ámbito interamericano. Pero muy lejos de la realidad estaba esa idea del México con pretensiones expansionistas.¹⁸⁵ Así pues, si se tiene presente la afinidad política e ideológica de Jorge Ubico con Rafael Estrada Cabrera, se comprenderá por qué la cancillería mexicana hacía esa lectura de la política interamericana guatemalteca, mostrando a su vez cierto nerviosismo frente a ella. No casualmente en sus diagnósticos omite el proyecto de Liga de Naciones Americana de República Dominicana, gobernada por Leonidas Trujillo, cuyo contenido refleja muy bien la intención de transformar a la Unión Panamericana en una alianza interamericana sólida.¹⁸⁶

Cierto que en el proyecto guatemalteco se ratificaban los principios de proscripción de la conquista territorial, la *no intervención* en asuntos internos y externos, el carácter ilícito del cobro compulsivo de obligaciones pecuniarias y el arreglo pacífico de controversias, vía el arbitraje “amplio y sin limitaciones”; pero esta parece más bien una estrategia, similar a la brasileña, pues de otra manera su viabilidad hubiese sido improcedente. Es decir, el respaldo de algunas naciones latinoamericanas era fundamental para su análisis y posible aprobación.¹⁸⁷ Desde luego, ciertos grupos de la clase política y oligárquica guatemalteca mantuvieron siempre la desconfianza hacia los gobiernos mexicanos, por ello la reivindicación del principio de *no intervención* fue una constante en su política exterior.

Y así lo entendía el propio gobierno del general Cárdenas del Río, no por nada en mayo de 1936, y aprovechando la visita del... guatemalteco, hizo públicos los lineamientos que regirían su política exterior: *Política del Buen Amigo*. Política que, en lo fundamental, reivindicaba la *no intervención* como eje rector en las relaciones interestatales. El representante guatemalteco se expresó así de ella:

¿Cómo explicarnos ese protagonismo guatemalteco? ¿Formó parte de la estrategia

¹⁸⁴ Mónica Toussaint Ribot, et al, *Op. cit.*, p. 119.

¹⁸⁵ Para profundizar, *Idem*.

¹⁸⁶ AHSREM, L-E-319, ff. 221 y 223.

¹⁸⁷ Llama la atención que a la hora de la discusión, según el informe de la delegación salvadoreña, México manifestó adhesión y/o simpatía por el proyecto. En *Diario Oficial* de la República de El Salvador, Tomo 122, San Salvador 10 de mayo de 1937, p. 1256, Exp. 32-14-4.

estadounidense para neutralizar, aunque fuese en parte, la acción de la delegación mexicana? Son preguntas que tal vez podamos aclarar cuando veamos el curso de los debates. Por lo pronto, lo que podemos apuntar es que la reelección del general Jorge Ubico en 1936, quien era presidente desde 1931, constituyó un factor clave para entender esa estrategia, ya que ante todo requería el respaldo de la principal potencia continental. Y lo obtuvo, no casualmente iniciando su administración otorgó más concesiones a la estadounidense United Fruit Co. (UFCO) y a su subsidiaria, Ferrocarriles Internacionales de América Central (IRCA). Además, si al principio de su administración los extranjeros -particularmente los estadounidenses- eran dueños de aproximadamente la tercera parte de la tierra cultivada, al final de su régimen (1944) lo eran del 98%. Bueno, ha de recordarse que desde 1930 dos terceras partes de su comercio era con Estados Unidos.¹⁸⁸

República Dominicana

La República Dominicana gobernada por Rafael Leónidas Trujillo buscó capitalizar en beneficio de su gobierno la Conferencia de Buenos Aires. Para ello abanderó un proyecto similar, pero al mismo tiempo diferente, al que promovió su homólogo colombiano –y que veremos más adelante-: la constitución de una especie de Sociedad de Naciones Americanas.

Proponía se constituyera sobre las bases organizativas existentes del panamericanismo, pues, como los autores del proyecto lo expresaron, tal organismo existía “como realidad tangible y sólo falta articularla en un pacto de orden general”. Así, las Conferencias Panamericanas pasarían a ser las Asambleas Generales (especie de Poder Legislativo continental) mientras que el Consejo Directivo de la Unión Panamericana se transformaría en el “Poder Ejecutivo” de América. La forma de integrar estos organismos y sus objetivos no sólo eran retomados del sistema panamericano sino, incluso, reforzados y complementados.¹⁸⁹ En la exposición de motivos, se sostiene una visión histórica de las ideas unionistas americanas que presenta al proyecto estadounidense como continuidad del bolivariano, aunque reconocía que en el proyecto panamericano “los problemas políticos quedaron descartados del programa de acción”. Además, el

¹⁸⁸ James D. Cockcroft, *Op. cit.*, pp. 165-166.

¹⁸⁹ Sólo se agregarían los departamentos administrativos. El Consejo Directivo tenía muchas más atribuciones, aunque establecía el principio de igualdad para su conformación y sus funcionarios ejecutivos (Director General y Subdirector) serían nombrados en el seno del mismo, cambiaría de sede cada año y sus decisiones serían por unanimidad de votos. Las Conferencias se reunirían ordinariamente cada dos años y cada Nación tendría derecho a un solo voto. AHSREM, L-E-319, f. 223.

proyecto recogía el principio de solidaridad frente a la amenaza o agresión extracontinental, concretizado en el sistema de consulta,¹⁹⁰ lo cual coincidía totalmente con la principal iniciativa estadounidense.

¿Por qué el gobierno de Trujillo jugaba esta carta? Son varias las razones: Rafael Leónidas Trujillo aspiraba alcanzar títulos honoríficos a nivel mundial (Premio Nobel de la Paz)¹⁹¹ y, por otro lado, buscaba contener el intervencionismo y la hostilidad de los sectores de gobierno y políticos estadounidenses que disentían de su gobierno.¹⁹² No se pierda de vista que se trata de un gobierno que tenía escasos cinco años en el poder, es decir, buscaba ante todo consolidarse al interno y legitimarse al exterior. El respaldo de Estados Unidos de Norteamérica era pieza clave en ello. Por eso, la estrategia de ese gobierno fue mostrar su capacidad de convocatoria e influencia en el continente y promover una iniciativa que gustaría a ciertos sectores estadounidenses y al gobierno de Roosevelt.

En general, esas coincidencias de los gobiernos cercanos a Estados Unidos de Norteamérica revelan un posible trabajo diplomático preparatorio desde tiempo atrás.

EN BUSCA DE AUTONOMÍA...

Chile

Chile, otro de los grandes del sur de América jugó sus cartas. En un principio dio la impresión de absoluto desinterés político, sin embargo, muy pronto se vio que no era así. A juicio del representante diplomático mexicano en Santiago de Chile, el gobierno de ese país recibió con agrado la iniciativa, apoyando la postura de que no se incluyera el caso del Chaco ya que los mediadores estaban a punto de llegar a una solución; en todo caso, sugería que se trataran todas las reservas que había a los tratados (no sólo los multilaterales, sino también los de carácter bilateral e incluso con naciones de otros continentes) a fin de alcanzar la unificación jurídica definitiva.¹⁹³

Esa preocupación tuvo por base la sugerencia boliviana para que se discutieran asuntos

¹⁹⁰ El Consejo Directivo de la Asociación adoptaría medidas de urgencia y convocaría a una Reunión de Plenipotenciarios. AHSREM, L-E-319, ff. 221 y 223.

¹⁹¹ El último párrafo de la exposición de motivos del proyecto está destinado a exaltar la figura de “Su Excelencia el Presidente Trujillo”, el cual había sido motivado -decían (n) sus autores- por el espíritu “de amor a la paz y al imperio de la justicia en las relaciones internacionales”. AHSREM, L-E-319, f. 223.

¹⁹² Vid, Salvador E. Morales, *Relaciones interferidas...*, México, SREM, 2002?, pp.

¹⁹³ De... Cienfuegos a Secretario de Relaciones Exteriores, 21 de febrero de 1936, Santiago de Chile, AHSREM, L-E-327 (I), f. 100.

límites ya resueltos, lo mismo que su interés de que la Conferencia resolviese a favor de la ratificación de los tratados -como el que puso fin al conflicto de Tacna y Arica-. No se olvide que de éste obtuvo importantes ventajas, las cuales se veían amenazadas por la sugerencia boliviana. También, recuérdese, el papel de primerísima importancia que Chile se vio obligado a jugar en el desarrollo de la estrategia estadounidense para la V Conferencia Panamericana (1923), se debió, entre otras razones, a que el fallo definitivo de la disputa territorial del Tacna y Arica (con Perú y Bolivia) estaba -en aquellos años- en manos del presidente estadounidense. El costo político de esa situación no había sido poco.

El principal tema sugerido por Chile fue: “Universalización del régimen jurídico interamericano para la conservación de la paz”. Aunque también fue partidario de que se incluyera el tema de “limitación de armamentos”. Luis Quintanilla -representante mexicano en la Comisión designada para diseñar la agenda de la Conferencia- aseguraba que Chile buscaba abrir la puerta para que los convenios interamericanos pudieran también ser suscritos por algunos otros países de otros continentes: “Quizás se trata, en el fondo, de tomar posiciones contra la Liga de Naciones [Americana] ya que, si se examina la cuestión con detenimiento, podía tal vez concluirse que el carácter universal que se diera a los convenios interamericanos les agregaría muy poco en cuanto a su eficacia”.¹⁹⁴ En lo concerniente al segundo tema, existía honda preocupación por el ascenso de los militares al poder en Argentina y por el incremento de los presupuestos para la armada. De hecho, el tema de la militarización en Sudamérica fue un tema que ya en la Quinta Conferencia Panamericana (1923) había ocupado un lugar importante en los debates.¹⁹⁵

Llama la atención la marcada insistencia por buscar una coordinación con México en la Conferencia. En carta “personal y confidencial” del embajador de Chile en México, Manuel Bianchi, dirigida al canciller mexicano en octubre de 1936 relataba:

Desde el primer momento [el 30 de mayo dio a conocer a la cancillería mexicana los puntos de vista del gobierno chileno sobre la Conferencia] hice presente que don Miguel Cruchaga, Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, deseaba marchar en completo acuerdo con la delegación mexicana... y para el objeto solicité reiteradamente que se me dieran a conocer los puntos de vista de México sobre el particular. Por no haber tenido respuesta a estas insinuaciones y en consideración del tiempo transcurrido... me permití dirigirme a Ud. el día 24 de septiembre último por escrito (No. 1020/778), recordando el ofrecimiento... (*sic*)

Al no tener respuesta, volvió a insistir en coordinar esfuerzos. A su ver, se coincidía en la

¹⁹⁴ “Memorandum”, probablemente de Isidro Fabela (por las opiniones que contiene y que coinciden en mucho con otras externadas por éste en otros documentos), AHSREM, L-E-333, f. 210.

¹⁹⁵ Juan Manuel Salceda Olivares, *México y el principio de no intervención en las Conferencias Internacionales Americanas, 1923-1933*, Morelia, Escuela de Historia/UMSNH, 2001, pp. 104-107.

elaboración de un instrumento jurídico único destinado a conservar la paz, en fortalecer la SDN (Ginebra), en promover la acción conjunta de los países americanos en dicho organismo y en la reforma estatutaria del mismo. Las diferencias se reducían al asunto del Tribunal de Justicia Interamericano y a los mecanismos que cada país proponía para lograr la acción común en Ginebra.¹⁹⁶ Claro, debe tenerse presente que el gobierno mexicano era justamente uno de los principales opositores al establecimiento formal de un sistema panamericano con funciones políticas, pues la desconfianza hacia Estados Unidos de Norteamérica y hacia el papel que éste pudiera jugar dentro del mismo era muy grande.

Después de la Primera Guerra Mundial Chile inició un cambio fundamental en su política económica: la búsqueda y el ensayo de caminos tendientes a conformar una economía cada vez más independiente del exterior. Ese viraje se debió a las contracciones de su comercio en el plano mundial y, de manera particular, la disminución del precio y la venta del salitre natural (la causa: introducción al mercado del salitre sintético). La crisis económica iniciada con el crac de la bolsa de valores de New York en 1929, aceleró ese proceso. Ciertamente, a partir de los años veinte el crecimiento de las inversiones estadounidenses fue muy notorio: de 15 millones de dólares en 1912 a 451 en 1928 y 700 en 1930. Por eso se afirma que la economía chilena fue una de las más golpeadas con la crisis iniciada en 1929.

De ahí los cambios políticos bruscos que sufrió en los años treinta, como la “República Socialista” de 100 días en 1932, la reelección de Arturo Alessandri Palma y su intento por volver los ojos a Europa. El crecimiento y fortalecimiento del movimiento político (muy ligado a las organizaciones de izquierda), opositor al gobierno “neoligárquico” de Alessandri, obligaron a éste a mantener y proyectar esa política (de relativa autonomía) frente a Estados Unidos de Norteamérica. Recuérdese que en 1936 se fundó el Frente Popular -en el que confluyeron los Partidos Socialista (creado en 1932), Comunista, Democrático y Radical (el antecedente inmediato fue el Bloque de Izquierdas conformado entre 1933 y 1934)- y la Confederación de Trabajadores de Chile (CTCH), que reagrupó a todos los sindicatos nacionales de trabajadores, salvo CTG de

¹⁹⁶ El canciller mexicano, Eduardo Hay, en la respuesta “personal y confidencial”, aseguraba que las diferencias que el Embajador de Chile anotó en cuanto a política internacional entre ambos países eran más aparentes que reales, y ponía el caso del Tribunal de Justicia Interamericano, pues México coincidía en que el Tribunal de La Haya había demostrado eficiencia y eficacia. Sin embargo, la propuesta del Tribunal Interamericano tal como lo estaban proponiendo venía a reforzar aquella labor del Tribunal Internacional y no a estorbarla. Por lo demás, informaba que “entre las instrucciones que se den al Presidente de nuestra delegación incluiremos ciertamente la de que se ponga al habla con los delegados de Chile y con ellos procure, mediante un esfuerzo común, trabajar porque en Buenos Aires se llegue a resultados concretos...”

tendencia anarquista.¹⁹⁷

Por esas razones, y pese a la aún importante dependencia económica e injerencismo de Estados Unidos de Norteamérica, el gobierno chileno encabezado por Arturo Alessandri Palma buscó aprovechar la Conferencia para reivindicar su margen de autonomía y alcanzar acuerdos que impidieran a sus vecinos (Brasil y Argentina) lograr una superioridad militar.

Colombia y su proyectado “bloque bolivariano”

Colombia, a decir de la cancillería de México:

... ha estado tratando de preparar su actuación... El Presidente, de manera personal, ha tomado la dirección del asunto y, aunque con poca fortuna por lo que a los resultados se refiere, ha tratado de organizar un bloque con las naciones llamadas bolivarianas [y el respaldo de Centroamérica y México], a fin de contrarrestar la acción que en la Conferencia pudieran desarrollar las naciones del ABC [Argentina, Brasil y Chile], por una parte, y los Estados Unidos por la otra, y evitar que se repita lo que aconteció en la Conferencia de Montevideo, en donde estos cuatro países tuvieron una gran preponderancia decisiva, cosa que el Presidente [Alfonso] López, calificaba de poco democrática y poco americanista.¹⁹⁸

En carta reservada, el Embajador mexicano en Buenos Aires informaba que el Ministro colombiano, junto con un hijo del presidente de ese país (Colombia), le había hecho entrega de la respuesta de su gobierno a la invitación estadounidense, en la que se enfatizaba “la igual participación en la Conferencia para todas las naciones americanas y de librar la idea panamericana de tendencias a formar hegemonías”; también le informó que su gobierno estaba promoviendo la constitución de una Liga de Naciones Americanas.¹⁹⁹

El presidente de Colombia envió carta a sus homólogos de Perú, Ecuador, Panamá y países centroamericanos; luego la hizo llegar al presidente mexicano, Lázaro Cárdenas del Río. En ella expuso sus posturas y los invitaba a formalizar una coordinación que les posibilitara incidir de manera importante en la Conferencia de Buenos Aires. El proyecto Asociación de Republicas Americanas que proponía comenzaba así:

La Republicas Americanas, cuya unión moral descansa en la *igualdad jurídica* de todos los Estados del Nuevo Mundo; en el derecho mutuo de los derechos inherentes a su *completa independencia*; en una

¹⁹⁷ Johann von Grafenstein Gareis, “Chile. Crisis de la dominación oligárquica y proyectos alternativos (1920-1936)”, en, Silvia Dutrenit (et al), *Op. cit.*, pp. 88-106.

¹⁹⁸ AHSREM, L-E-341, f. 497.

¹⁹⁹ De Manuel Puig Casauranc al Secretario de Relaciones Exteriores de México, Buenos Aires, 28 de febrero de 1936. AHSREM, L-E-341, f. 11.

voluntad firme de mantener la paz, no sólo entre ellas mismas, sino con todas las demás naciones; en la *condenación de la guerra* como medio de resolver los conflictos internacionales y *de la intervención de un Estado en los asuntos internos o externos de otro u otros*; en la repudiación de la paz armada; en el cumplimiento estricto de todos los tratados públicos; en la proscripción de la fuerza como creadora de derecho y en el desconocimiento de la teoría de los hechos cumplidos, han decidido constituir una Asociación de Naciones Americanas, que funcionará de acuerdo con...²⁰⁰

Puede observarse el marcado interés por que ciertos principios político-jurídicos fuesen reivindicados y sancionados legalmente en el continente. De aprobarse estos principios, la constitución de hegemonías y los abusos de “los fuertes” serían contenidos y se favorecería el impulso de las naciones consideradas como “débiles”. Esta proyección coincidía en mucho (al menos en los objetivos) con el interés del gobierno mexicano.

La estructura organizativa que proponía Colombia para la proyectada Sociedad de Naciones Americanas no deja lugar a dudas: serían miembros todos los Estados americanos independientes, tendría dos órganos de gobierno, el Congreso Panamericano y la Secretaría General. El primero estaría integrado por tres delegados por país, pero cada nación contaría con derecho a un solo voto, también fungiría como Tribunal de Conciliación (y se reuniría de manera ordinaria cada mes); las decisiones se tomarían por mayoría de las dos terceras partes de los Estados miembros. La Secretaría estaría a cargo de un Secretario General y un Subsecretario, quienes serían nombrados por el Congreso; el Secretario General nombraría a los “funcionarios” que considerase necesarios.²⁰¹

El balance que hizo la cancillería mexicana del intento colombiano fue negativo; de los países considerados “bolivarianos”, sólo Ecuador y Bolivia manifestaron su apoyo a la iniciativa.²⁰² Lo único que Colombia logró con esas acciones, apuntó la cancillería, fue el disgusto de Estados Unidos de Norteamérica y de los países del ABC, pues a ellos no se les envió ninguna invitación.²⁰³ Y no obstante que consideró el proyecto colombiano de Asociación Americana *contrario*, e incluso *hostil*, a la política de Washington, le parecía por lo mismo inviable, pues con él Colombia estaba proponiendo, además, la “continentalización” de la Doctrina Monroe (es decir,

²⁰⁰ AHSREM, L-E-319, ff.209-211.

²⁰¹ *Idem*.

²⁰² Fermín Toro Jiménez, *Op. cit.*, pp. 169-170.

²⁰³ Los diplomáticos de esas naciones en Bogotá llegaron a manifestar por distintos medios que consideraban poco amistosa la política de Colombia respecto a la Conferencia. AHSREM, L-E-340, ff. 497-498. Puig Cassauranc informó a la cancillería mexicana que había sido entrevistado por el canciller argentino para pedirle información de la actitud que México asumiría en la Conferencia, particularmente en lo que refería a su posible colaboración con Colombia y el proyecto de Asociación de Republicas Americanas, con la cual, vale decir, Argentina no estaba de acuerdo. De J. Manuel Puig Cassauranc al Secretario de Relaciones Exteriores de México, Buenos Aires, 11 de mayo de 1936, en “Correpondencia con misiones diplomáticas”, AHSREM, L-E-341, ff.38-39.

la Asociación sustituiría a aquella) lo que EE.UU. jamás aceptaría, ya que la consideraba de su exclusiva propiedad.²⁰⁴

Claro, la diplomacia mexicana posrevolucionaria tuvo una gran virtud: el diseño de sus estrategias era sometido a una permanente revisión, en la que la memoria desempeñaba un rol de primerísimo importancia. En este caso, el rechazo estadounidense a la *Doctrina Díaz*²⁰⁵ y a otros intentos latinoamericanos por panamericanizar la *Doctrina Monroe* estuvieron muy presente en quienes elaboraron esos diagnósticos.

¿Cómo explicarnos esta actitud? Para la cancillería mexicana tenía una causa muy concreta y fundamental: “la situación desairada en que este país [Colombia] se vio colocado durante la Séptima Conferencia Internacional Americana”.²⁰⁶ Y, el presidente colombiano, Alfonso López Pumarejo (1934-1938), fue uno de los miembros de la delegación de Colombia en aquella Conferencia (1933).

Por otro lado, es importante recordar que en la década de los treinta, después de la crisis, hubo cambios ideológicos importantes en el Partido Liberal, promovidos en lo fundamental por un “frente popular ... de comunistas, socialistas y liberales”, lo que posibilitó justamente que Alfonso López fuera electo presidente; hay quien afirma, incluso, que los socialistas y los comunistas colombianos lograron controlar a ese partido, y por esa misma razón la administración de López Pumarejo se caracterizó por un amplio reformismo económico y social.²⁰⁷ El “nacionalismo” formaba parte de esa política reformista; así, la Conferencia de Buenos Aires constituía una verdadera prueba.

Además, habrá que considerar que sus ventas de café en Alemania se incrementaron de 45 mil sacos entre 1925 y 1929 a 592 mil en el período que va de 1935 a 1939, lo que representaba el 36% de la expansión de las ventas de café en esos años.²⁰⁸ ¿Por qué ese incremento del comercio con Alemania? Sencillamente Estados Unidos no pudo sostener el nivel de relaciones económico-financieras anterior a 1929, menos porque Alemania recuperó más rápido su capacidad

²⁰⁴ “Memorandum sobre las proposiciones de Colombia y Guatemala en relación con el proyecto de la Sociedad de Naciones Americanas”, México, agosto 17 de 1936, AHSREM, L-E-340, ff.13-17.

²⁰⁵ Vid, “La Doctrina Monroe y la Doctrina Díaz”, en, *Periódico Oficial del Estado de Michoacán*, Núm. 99, Tomo IX, 12 de diciembre de 1901, pp. 4-5. Pereyra,...

²⁰⁶ AHSREM, L-E-340, ff.13-17.

²⁰⁷ “Los socialistas colombianos volvieron a entrar en el Partido Liberal. Los comunistas tomaron el partido del presidente López, cuyos esfuerzos de reforma fueron obstaculizados por la Suprema Corte y...” James D. Cockcroft, *Op. cit.*, pp. 478-479. Sólo por mencionar algunas de sus reformas: reforma laboral, reforma agraria, modificación de la constitución, reforma tributaria (fiscal), promoción de la industria y el mercado nacionales,... Para profundizar: José Antonio Ocampo, “La economía colombiana en la década de los treinta”, en: Rosemary Thorp (comp.), *Op. cit.*, p. 150-160.

²⁰⁸ *Ibíd*, p. 145.

importadora y se lanzó a establecer vínculos con América Latina, en tanto llenar los vacíos dejados por Gran Bretaña.

Aunque, a decir de Fermín Toro, las relaciones de Colombia con Estados Unidos en 1936 eran “satisfactorias”. El grado de dependencia estructural seguía intacto, y reafirmandola, Colombia es el tercer país sudamericano que firma Tratado comercial con Estados Unidos (en septiembre de 1935), junto con Brasil y Ecuador.²⁰⁹ Por tanto, la maniobra parecía responder más a la lógica discursiva que buscaba cierto grado de legitimidad frente los sectores izquierdistas como el Partido Comunista (fundado en 1930) y la Unión Nacional Izquierdista Revolucionaria (establecida en 1933). Una función similar a la que tuvo la política reformista interna.

México: expectativas y estrategia

La respuesta dada por el gobierno mexicano a la convocatoria estadounidense fue entusiasta pero cautelosa. El presidente Cárdenas del Río (1934-1940) puso de manifiesto el reclamo de igualdad que de antaño venían exigiendo algunos gobiernos latinoamericanos a Estados Unidos de Norteamérica:

...cualquiera oportunidad -señalaba- para que nuestros problemas sean discutidos en un plano de serenidad y *sobre una base de igualdad absoluta para todos los países*, debe verse con simpatía y con la esperanza de que constituya un paso hacia el ideal de que las diferencias que puedan surgir entre los pueblos, se resuelvan por medio de la ley.²¹⁰

El énfasis tradicional de la diplomacia mexicana en la legalidad, la igualdad y la soberanía lo remarcó en cada oportunidad que se le presentó. Así lo hizo, por ejemplo, el 10 de noviembre de 1936 cuando fue invitado por la estadounidense *Nación Broadcasting Co.* a una de sus transmisiones radiofónicas:

El principio de igualdad de las Naciones, preconizado por el Derecho de Gentes, ha dejado de constituir una mera especulación jurídica para pasar a un campo de realidades, en que reconoce el indiscutible derecho a la existencia que asiste a los pueblos de América, y también, *la facultad que posee toda nación para organizarse política, económica y socialmente en la forma más adecuada a sus intereses y mejor adaptada a sus peculiaridades ideológicas nacionales...*²¹¹

²⁰⁹ Fermín Toro Jiménez, *Op. cit.*, pp. 82-87 y 121. Subraya que la producción colombiana era controlada en gran medida por las firmas estadounidenses y británicas: el café por la Huth & Co., la W. B. Grace, Hartford & Rand Inc. y la United States Coffe Corporation, entre otras; el banano, cuya producción hacía a Colombia el cuarto productor del mundo, por la United Fruit hasta 1934 y luego la Magdalena Fruit; El petróleo era explotado por la Tropical Oil Company, la Petroleum Company y la South American Gulf Oil Company.

²¹⁰ *Informe de la Delegación de México...* *Op. cit.*, pp. 9-10.

²¹¹ *Ibíd.*, pp. 223-224.

La legalidad, de acuerdo a esta interpretación, preconizaba el irrestricto respeto a la igualdad, la que también implicaba el necesario reconocimiento y respeto absolutos a la soberanía; esto, a su vez, entrañaba la aceptación de principios jurídico-políticos como la autodeterminación y la *no intervención*. A esos lineamientos se ciñó la estrategia de participación del gobierno mexicano en Buenos Aires, sin que ello haya significado el abandono de la cautela.

Participó en la elaboración del programa de la Conferencia presentando inicialmente dos iniciativas: la coordinación de los tratados existentes y su sustitución en un solo instrumento y la celebración de una tregua aduanera como base para propiciar convenios bilaterales de comercio. El instrumento jurídico de coordinación propuesto debía comprender principios como: a).- deber de no recurrir a la guerra; b).- repudio a las adquisiciones territoriales obtenidas mediante la fuerza; c).- obligatoriedad de la conciliación, el arbitraje, o a la justicia internacional para la solución de controversias internacionales; d).- ratificación del compromiso con la SDN por parte de los países americanos miembros; e).- señalamiento del organismo internacional como tribunal permanente al que se someterían las controversias; f).- sanciones aplicables; y, g).- procedimiento adecuado para la aplicación de sanciones.²¹²

Inicialmente se pensó en sugerir otros temas. Por ejemplo, “III.- Plata. Arreglos para usar la plata como parte de las reservas bancarias y en el pago de saldos internacionales, y, más extensamente, en la acuñación de monedas subsidiarias”²¹³ y la sugerencia de Isidro Fabela, en el sentido de que propusiera los temas contenidos en la Doctrina Carranza, “o bien algunos de ellos”. Sin embargo, no lo hizo.

La Doctrina Carranza, como su nombre lo indica, fue enunciada por el presidente mexicano Venustiano Carranza en 1918 . Isidro Fabela la sintetizó así:

I.- Todas las naciones son iguales ante el Derecho. En consecuencia deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y su soberanía, sometiéndose estrictamente al principio universal de *no intervención*; II.- Nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la soberanía del Estado en que se encuentran; por consiguiente ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país donde va a establecerse ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y privilegio; III.- Las legislaciones de los Estados deben ser uniformes y semejantes en lo posible, sin establecer distinciones por causa de nacionalidad, excepto en lo referente al ejercicio de la soberanía; y, IV.- La diplomacia debe velar por los intereses generales de la civilización y por el

²¹² AHSREM, L-E-327 (I), f. 113.

²¹³ “Proposición de México para incluir en la Agenda de la Conferencia de la Paz, los siguientes temas”, AHSREM, L-E-334, f. 44-45. En marzo de 1936, José Ángel Ceniceros informó a Castillo Nájera: “Como usted sabe, el Lic. Suárez, Secretario de Hacienda, está estudiando a cerca de si es posible sugerir como tema el de la plata...”. Del Lic. José Ángel Ceniceros al Embajador de México en Estados Unidos, Dr. Francisco Castillo Nájera, 31 de marzo de 1936, en “Francisco Castillo Nájera (Dr.)- Su expediente personal”. AHSREM, L-E-27-7-15 (XI), f. 44.

establecimiento de la confraternidad universal, no debe servir para la protección de intereses particulares, ni para poner al servicio de éstos la fuerza y la majestad de las naciones. Tampoco debe servir para ejercer presión sobre los gobiernos de países débiles, a fin de obtener modificaciones a las leyes que no convengan a los súbditos de países poderosos.²¹⁴

Es probable que su sola enunciación pública como proyecto mexicano para la reunión de Buenos Aires hubiese generando antipatías dentro de los grupos de poder estadounidense y de algunas repúblicas de América Latina. Ello representaría obstáculos para la aprobación de algunos de los principios en ella enunciados, como el de la *no intervención*.

Recuérdese que las expropiaciones de tierra a propietarios estadounidenses habían generado disgusto en el país vecino. A principios de 1935 Josephus Daniels, el embajador estadounidense en México, exigió la compensación a los estadounidenses afectados por las dotaciones de tierras posteriores al 30 de agosto de 1927; el 16 de abril de 1936, Daniels dirigió una nueva carta al Secretario de Relaciones Exteriores en la que lamentaba que el gobierno mexicano continuara afectando propiedades estadounidenses sin ninguna compensación. Exigía de nueva cuenta las respectivas indemnizaciones y seguridades de que en lo futuro los ciudadanos de aquel país no serían desposeídos de sus tierras sin el pago respectivo.²¹⁵ Cárdenas del Río rechazó la posibilidad de entrevistarse con Roosevelt cuando en abril de 1937 Josephus Daniels le comunicó el deseo que tenía su gobierno en ello:

De no verificarse la entrevista, no hace falta por ahora, en virtud de los fuertes intereses que se mueven de parte de las compañías petroleras y mineras y extranjeros propietarios de tierras, etcétera, que están ventilándose en estos momentos y que pudieran ocasionar, por la propia entrevista, un alto en el programa de distribución de tierras y otros problemas que sigue el gobierno de México.²¹⁶

Antes de iniciada la conferencia se presentaron algunas situaciones dirigidas a atemorizar, presionar y, en el mejor de los casos, que buscaban obligar al gobierno mexicano a moderar sus planes en la Conferencia y sus políticas internas. Aunque, también parecían dirigidas hacia la Casa Blanca buscando presionar a fin de que se tomase una actitud “dura” frente al gobierno cardenista.

Después de que F. D. Roosevelt lanzó la iniciativa para la Conferencia el activismo del ex-

²¹⁴ Contenida en el mensaje del Ejecutivo al Congreso de la Unión el 1º de septiembre de 1918. Isidro Fabela, “Memorandum N° 3, para el señor Ministro Gral. Eduardo Hay, sobre la Conferencia de Paz de Buenos Aires. La Doctrina Carranza como tema de la Conferencia de Buenos Aires,” AHSREM, L-E-333, ff. 13-14. También, del mismo autor, “Memorandum sobre la Doctrina Carranza”, México, 6 de abril de 1935, AHSREM, L-E-333, FF. 15-19.

²¹⁵ Nada más por citar uno de las expropiaciones agrarias más importantes: el 6 de octubre de 1935 se expidió el acuerdo para el reparto de La Laguna, 146 218 hectáreas de riego y 243 341 en total. Esa región, ubicada al norte del país (Coahuila) era una de las principales productoras de algodón, trigo y alfalfa, productos agrícolas de exportación. Ernesto Enriquez Coyro, *Los Estados Unidos de América ante nuestro problema agrario*, México, UNAM, 1984, pp. 885, 901 y 902.

²¹⁶ Lázaro Cárdenas, *Obras. Apuntes 1913/1940*, Tomo I, México, UNAM, 1972, p. 367.

presidente Plutarco Elías Calles y sus seguidores (asilados en Estados Unidos de Norteamérica) se incrementó. Lo cual coincidió con el supuesto activismo político -denunciado por políticos norteamericanos ante el Embajador mexicano- de algunos cónsules mexicanos en los estados fronterizos de la Unión Americana; activismo que se tradujo, según las quejas, en la promoción de organizaciones de obreros. Frente a ello, Castillo Nájera manifestó su preocupación por el posible apoyo que Calles y seguidores estuvieran recibiendo de ciertos sectores estadounidenses.

Esto coincidió con un documento de la *Unión Cívica Internacional*, del estado de Texas, girado a los diplomáticos hispanoamericanos en México y en Washington, a los gobiernos de habla española y a los “periodistas de la América española”. Iniciaba acusando al gobierno estadounidense de buscar afianzar su “hegemonía total” en el continente mediante la Conferencia de Buenos Aires.²¹⁷ Hizo un recuento del intervencionismo estadounidense en la historia de México y, en referencia al gobierno del general Cárdenas del Río, lo tildaba de “complaciente” e ilegal.²¹⁸ Tales afirmaciones carecen de matices y generan la duda sobre los fines y tendencias ideológicas de sus autores, pues después de hablar de la intriga estadounidense sobre México (y el continente americano) arremetían contra el “movimiento comunista”:

Pero en medio del proceso de aquella intriga netamente angloamericana que tiende a aniquilar a Méjico, sobreviene inesperadamente un movimiento mundial que halla involuntario apoyo en esa misma intriga: el movimiento comunista. Y entonces se agravan y [se] complican los problemas de Méjico, porque las dos tendencias actúan en su contra, la expansionista de Norteamérica y la invasora del radicalismo, se ayudan por lo pronto, para más tarde disputarse el botín sin duda... El grupo gobernante [se refiere al encabezado por Cárdenas] creado por el Gobierno de Estados Unidos... oprime, veja y ultraja al pueblo con el pretexto de establecer la ‘justicia social’, ya no lo hace nada más en nombre de sus protectores de Washington y concediéndoles cuanto piden, sino también en nombre de la barbarie asiática que tiraniza a los rusos.²¹⁹

Aseguraban también, que el Embajador estadounidense en México, Josephus Daniels, había “llegado al extremo de convertirse en propagandista de las teorías que sirven de pretexto al movimiento radical mejicano, y ha pronunciado discursos oficiales a favor del grupo que gobierna,... Esta labor, sea gratuita o pagada, es una *intervención*”. Contradictoriamente, lo que

²¹⁷ Documentos s/f del Comité Ejecutivo Central de la *International Civic Union* (con sede en P. O. Box 544, San Antonio, Texas, U.S.A.), AHSREM, L-E-327(I), f. 311.

²¹⁸ De la Revolución decía: “Queda así establecido que el movimiento llamado ‘la Revolución Mejicana’, ni es Revolución ni es mejicano, sino el fruto de una maquinación norteamericana que perpetúa los procedimientos tradicionales, sirviéndose de minorías de políticos y caudillos militares que son mejicanos pero no representan a su raza; y que ese movimiento llamado ‘la Revolución’, ha dado a los Estados Unidos una hegemonía plena sobre Méjico, en lo político, en lo económico, en lo social, en lo intelectual y hasta en lo espiritual ...” Memorandum del Consejo Ejecutivo Nacional de la Unión Cívica Internacional, México, D. F., 10 de junio de 1935, AHSREM, L-E-327(I), f. 313.

²¹⁹ Memorandum del Consejo Ejecutivo Nacional de la Unión Cívica Internacional, México, D. F. 10 de junio de 1935, L-E-327(I), ff. 313-314.

esa agrupación proponía era justamente la *intervención* de Estados Unidos de Norteamérica en México:

La acción hispanoamericana que procedería en este caso, es retirar desde luego su representación diplomática de Méjico; luego, avisar al Departamento de Estado [Norteamericano] que el Mundo Civilizado deja sobre el Gobierno de los Estados Unidos toda responsabilidad histórica de cuanto ha ocurrido y está ocurriendo en Méjico; y si ese Gobierno dice desconocer la realidad de los hechos (que será lo más seguro), entonces contestar excitando a la Casa Blanca a que permita al Senado realizar la investigación propuesta por los senadores Borah y Walsh y otros legisladores.²²⁰

¿Investigación sobre lo que sucedía en México? ¿Investigación sobre “el comunismo” mexicano “hecho gobierno”? Los personajes que aluden eran senadores republicanos de renombre que encabezaban la oposición moderada al *New Deal* y a la administración Roosevelt. Además, no debe olvidarse que en 1927, cuando se dio la crisis en las relaciones mexicano-estadounidenses (debido al intento del entonces presidente Calles por reglamentar la propiedad y explotación del petróleo), el senador William E. Borah, quien presidía el Comité de Relaciones Exteriores del Senado estadounidense, encabezó la oposición a la política que siguió el presidente Calvin Coolidge en torno al asunto. Incluso, en esa ocasión llegó a manifestar que el gobierno estadounidense había exagerado la gravedad del problema, pues creía que Plutarco E. Calles actuaba de buena fe y su gobierno estaba muy lejos de ser comunista. De hecho, Borah y el senador La Follete (que también lideró la oposición a Coolidge) entablaron con ese motivo comunicación directa con las autoridades mexicanas (es decir, con Calles).²²¹

Una estrategia absurda que, además de poner al descubierto la ignorancia que sobre México y el continente poseían sus autores, abre interrogantes como ¿tenía esto relación con las preocupaciones del Embajador mexicano en relación al activismo político del ex-presidente Calles y sus seguidores? ¿Se trataba de chantajear a los gobiernos mexicano y estadounidense?. En cuanto a la primera cuestión, el propio documento que estamos comentando de la presunta organización firmante hablaba de que en Estados Unidos había mexicanos que desautorizaban la acción de su Gobierno por temor a que “los radicalismos insinceros fomentados en Méjico acaben tarde o temprano por tomar fuerza avasalladora y, después de hundir a Méjico en la barbarie, se vuelvan contra los Estados Unidos y los arrasen, lo cual parece ahora una amenaza inminentísima”.²²² Si recordamos, las acusaciones de Calles hacia el gobierno de Lázaro Cárdenas -y que precedieron a

²²⁰ *Ibíd.*, ff. 314-315.

²²¹ Lorenzo Meyer, *México y los Estados...* *Op. cit.*, pp. 142-144.

²²² Memorandum del Consejo Ejecutivo Nacional de la Unión Cívica Internacional, México D.F., 10 de junio de 1935, L-E-327(I), ff. 314-315.

la ruptura en 1935- diferían muy poco de lo afirmado por la autodenominada Unión Cívica Internacional; además, téngase presente que a partir de los acuerdos del gobierno callista con su homólogo estadounidense en 1928, las políticas de gobierno iniciaron un giro hacia el “conservadurismo”.²²³

Así pues, el ambiente aconsejaba mucha prudencia, pues en caso de que se presentase la oportunidad habría que asegurar algunos logros en Buenos Aires. Recordemos que en mayo del mismo año (1936), o sea dos meses después de haber iniciado el proceso de elaboración de la agenda, la cancillería mexicana hizo pública la *Política del Buen Amigo*, la cual tenía por base justamente el *principio de no intervención*.²²⁴ Sin embargo, ésta tampoco fue plasmada en algún proyecto mexicano para la Conferencia, y más bien -como ya se dijo- iba dirigida a desvanecer sospechas provenientes de sus vecinos del sur, particularmente de Guatemala.

Diseño de la estrategia mexicana

Una vez que la Comisión del Programa de la Conferencia recogió las opiniones de los Gobiernos y elaboró el anteproyecto de la agenda, lo sometió a consideración de los mismos. El gobierno cardenista comisionó a Isidro Fabela y Daniel Cosío Villegas para que estudiaran los temas que México propuso inicialmente.²²⁵

Ambos concluyeron que los temas propuestos inicialmente por México estuvieron en su origen mal planteados y/o incompletos. Isidro Fabela consideró, por ejemplo, que en ellos nunca fue mencionado el “Código de Paz”²²⁶ y dejó fuera normas y principios “tan importantes como la obligación de no recurrir a la fuerza para el cobro de deudas contractuales y la creación de una comisión permanente de investigación y conciliación.” Sugirió, entonces, rectificar proponiendo las enmiendas correspondientes para la elaboración del Programa final.²²⁷ Esta opinión fue

²²³ Lorenzo Meyer, *México y el...* *Op. cit.*, pp. 137-141.

²²⁴

²²⁵ Nombramientos de la SREM, comunicados el 29 de abril de 1936, a través del Subsecretario del Departamento Diplomático, José Ángel Ceniceros, AHSREM, L-E- 331, ff. 11-12.

²²⁶ Proyecto que México presentó a la VII Conferencia Panamericana (Montevideo, 1933) y que recoge en un solo instrumento jurídico todos los tratados alcanzados hasta ese momento en lo concerniente a la paz; desde luego, en él se sancionaban los principios político-jurídicos fundamentales como la *no intervención* y la solución pacífica de controversias internacionales. Las modificaciones que se le hicieron para presentarlo en la Conferencia de Buenos Aires estuvieron a cargo de sus propios autores, Alfonso Reyes y Manuel J. Sierra.

²²⁷ Proponía que en el Tema I se mencionara específicamente el “Código de la Paz” y se agregaran dos incisos: “Desconocimiento de las ocupaciones o adquisiciones logradas por medio de la fuerza” y “Creación de Comisiones Permanentes de Investigación y Conciliación”. Isidro Fabela, “Observaciones... *Doc. cit.*, AHSREM, L-E-333, ff. 32-34.

considerada sólo en parte.²²⁸

Como el tema concerniente a la *intervención* fue de todos modos propuesto por Argentina y Perú y había quedado en el Programa, Isidro Fabela sugería poner especial cuidado a los proyectos que se presentasen, pues

Como se trata del país en que la Conferencia va a tener lugar, es seguro que sus iniciativas merecerán especial atención. *Por esto es importante que nosotros estudiemos el proyecto argentino ya que se refiere a una materia que nos interesa de manera principal y en cuya reglamentación tenemos, como pocos países americanos, un deseo especial de ser oídos y tenidos en cuenta por razones de sobra conocidas.*²²⁹

Como hemos visto, ese interés especial tenía que ver desde luego con las políticas expropiatorias emprendidas por el gobierno mexicano. Hasta el momento eran las tierras, pero se planeaban otros pasos: los ferrocarriles y el petróleo. Desde luego, también guardaba relación estrecha con el pasado inmediato en las relaciones mexicano-estadounidense, donde el intervencionismo de parte de Estados Unidos de Norteamérica fue una constante, sobre todo durante la Revolución. Intervención que tomó diversos formatos, desde el desembarco de los marines en 1914 (Veracruz) y el uso del reconocimiento condicionado (gobierno de Álvaro Obregón), hasta las presiones diplomáticas y políticas y el chantaje, como sucedió en la administración encabezada por Plutarco E. Calles.

En lo referente al segundo tema sugerido inicialmente por el gobierno mexicano (“Treguas y Acuerdos Aduaneros”) y su trascendencia, Antonio Espinosa de los Monteros opinaba que ésta residía en que las condiciones de la crisis estaban obligando a los países más industrializados a hacer

...esfuerzos titánicos por recuperar los mercados perdidos, lo cual no podrán hacer mientras no logren, por la fuerza o por la razón, que los países no industrializados moderen su proteccionismo. Los países no industrializados a su vez se preocupaban hondamente por aumentar las ventas de productos no elaborados ..., lo cual tampoco logran mientras no estén dispuestos a aumentar sus importaciones ... Entre tanto, ... día a día van precipitándose a una conflagración universal.²³⁰

Dicho de otro modo, no podía haber paz mientras no se modificasen “fundamentalmente las tendencias actuales del comercio internacional”.

El error, apuntaba, fue que México propuso la celebración de una Tregua Aduanera, en singular, lo que daba pie a que se interpretara con un carácter multilateral, es decir, de común

²²⁸ La rectificación que hizo el Gobierno mexicano fue: “Coordinación y, substituyéndolos por un instrumento único (**Código de la Paz**)”. AHSREM, L-E-333, f. 119.

²²⁹ Isidro Fabela, “Memorandum preliminar... *Doc. cit.* L-E-333. ff. 218-219. Los resultados son míos.

²³⁰ Antonio Espinosa de los Monteros, “Treguas y Acuerdos Aduaneros”, AHSREM, L-E-316, ff. 168-169.

acuerdo (entre los países). Cosío Villegas llegó a conclusiones como las siguientes: 1) la tregua implicaría un acuerdo mínimo para no aumentar los impuestos existentes y para no crear otros nuevos; 2) se trataba de una solución transitoria; 3) debía desembocar en un Tratado; 4) el problema mayor para México era si a pesar de la tregua sus exportaciones aumentarían para mantener el equilibrio comercial con el exterior; 5) la tregua debía abarcar todos los problemas económicos internacionales, lo cual debía derivar en convenios diversos.

Por tanto, opinaba que era difícil llegar a una tregua multilateral; además, a México “le resultaría muy difícil cumplir con la obligación general de no elevar, durante un periodo demasiado largo, los impuestos exteriores y no crear nuevos”. La razón: constituían una fuente importante de rentas públicas y un instrumento útil para encauzar y organizar la economía nacional,²³¹ sin considerar que los aranceles mexicanos “no obedecen a un programa general, sino a circunstancias transitorias y a influencias políticas o personales”.²³²

En resumen, el experto mexicano se inclinaba, en última instancia, por promover treguas y convenios bilaterales, ya que “los Estados Unidos, nuestro mercado más importante, no gravan la importación de nuestras mercancías primas, y gravan en forma prohibitiva, algunos productos alimenticios. No debe ser nuestra preocupación, por tanto, mantener el ‘statu quo’, sino cambiar la situación actual, mediante un convenio comercial con nuestros vecinos”.²³³ Además, “los países hispano-americanos exportan materias primas e importan productos elaborados de los Estados Unidos. Como la demanda de aquellos es menos elástica que la de éste, resultaría que la inmovilización de los aranceles por un período largo, haría imposible a los países hispano-americanos defenderse de una invasión de productos norteamericanos”.²³⁴ Una tregua multilateral era por tanto, y en términos prácticos, imposible; sugería **no promover** el tema y oponerse en caso de que se planteara en forma rígida, “amplia y para un plazo mayor de un año”.

Como México había sido promotor del tema, junto a Estados Unidos y Argentina, “sería bochornoso en sumo grado” objetarlo. Entonces se planteó rectificar el término “tregua” por el de

²³¹ El Código Arancelario de 1930 posibilitó mantener el ingreso fiscal “y proteger hasta cierto punto la balanza de pagos”; el de 1935 y, sobre todo, “la Ley de Saturación Industrial de 1936” buscaban proteger a la incipiente industria nacional clausurando la entrada de productos que ya se generaban en México. E.V.K. FitzGerald, “La reestructuración a través de la depresión: el Estado y la acumulación de capital en México, 1925-1940”, en, Rosemary Thorp (coord.), *Op. cit.*, p. 304.

²³² Antonio Espinosa de los Monteros, “Treguas y Acuerdos Aduaneros”, AHSREM, L-E-316, f. 173, p. 9.

²³³ En 1924 80% de las exportaciones mexicanas tenían por destino EE.UU., y el 73% de sus importaciones también provenían de ahí; para 1929 bajaron las cifras a 61 y 69% respectivamente. Luego, en los años treinta, volvieron a aumentar. E.V.K. FitzGerald, “La reestructuración...”, en, Rosemary Thorp (coord.), *Op. cit.*, pp. 287 y 291.

²³⁴ Antonio Espinosa de los Monteros, “Treguas y Acuerdos Aduaneros”, AHSREM, L-E-316, ff. 174-175, pp. 10-11. Decía: “No parece que haya razones suficientes para esperar que México, ni ningún país de América, excepto los Estados Unidos, obtenga señales ventajosas de un compromiso de tregua aduanera”.

“treguas”, y que a Buenos Aires se presentara una propuesta concreta; en última instancia, De los Monteros sugirió que México aceptara la tregua a condición de que fuese por corto tiempo y tuviese por finalidad llegar a convenios benéficos para todos. Eso no fue necesario, en el informe de Luis Quintanilla se lee: “México obtuvo que la mayor parte de sus observaciones fueran tomadas en cuenta por la comisión del Programa.”²³⁵

A partir de la rectificación que hizo a las sugerencias iniciales de la agenda, la cancillería mexicana fue mucho más cuidadosa, sistemática, precisa y eficiente en el diseño de su estrategia. Retomó la guía elaborada en 1926 sobre la que diseñó la estrategia para participar en la Conferencia de la Habana (1928). En ella se establecían los pasos y lineamientos a seguir a fin de alcanzar una preparación adecuada. Esto es, bajo lineamientos²³⁶ y tiempos acotados (antes de septiembre) se formularían documentos especializados sobre cada uno de los temas, en seguida: “la Secretaría de Relaciones, el Jefe de nuestra delegación y los Delegados Plenipotenciarios, fijarán la posición o criterios del Gobierno de México respecto de cada uno de los temas del Programa y se formulará, al efecto, un pliego general de instrucciones”²³⁷ (sic).

En lo referente a los temas propuestos por México (Conferencia de Buenos Aires), la cancillería solicitó un mayor cuidado, precisión y profundidad en la elaboración de los estudios correspondientes. Pidió a cada una de las secretarías y departamentos de gobierno que siguieran los lineamientos antes señalados en la elaboración de estudios técnicos y políticos sobre los temas de su incumbencia;²³⁸ a sus misiones diplomáticas les requirió el envío de informes (y les hizo llegar

²³⁵ Luis Quintanilla a Secretario de Relaciones Exteriores de México, Washington, D.C., 24 de julio de 1936, AHSREM, L-E-333 f. 155.

²³⁶ Debían contener: un análisis, tan amplio como sea posible, del tema que se trate; historia y antecedentes del asunto en las anteriores conferencias interamericanas; la relación del tema que se estudie, con los demás del programa; señalamiento de las cuestiones políticas y económicas que puedan suscitar la consideración del tema; consideraciones acerca de la posible actitud de los diversos gobiernos americanos en relación con el tema; sugerencias concretas acerca de la posible acción previa del gobierno de México ante sus homólogos americanos en relación con el tema de que se trata; y, una lista lo más completa que sea posible de las obras, datos, etc., que deba reunir la Secretaría General (de la delegación nombrada) a fin de que durante la Conferencia, nuestros delegados tengan a la mano una información completa sobre el asunto. AHSREM, L-E-329, ff. 226. También: “Memorandum sobre la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz”, México, 22 de octubre de 1936, AHSREM, L-E-340, f. 509. En este documento se coincide en las normas que debían seguir los responsables de llevar a cabo los estudios, con la diferencia de que excluye el lineamiento 5.

²³⁷ *Idem.*

²³⁸ La SRE giró oficio (en julio) a todas las secretarías de gobierno para que nombrasen representantes y colaboraran en el estudio de los temas de su especialidad. Así, cada una de las secretarías nombró a su representante (en el mismo mes de julio): Economía Nacional designó al Ing. Fernando Foglio (Director General de Estadística), la SEP al Lic. Manuel R. Palacios (Presidente del Instituto de Orientación Socialista), Hacienda y Crédito Público al Ing. Carlos Arroyo (Presidente de la Comisión de Aranceles), Agricultura y Fomento al Dr. Antonio Martínez Barragán, Guerra y Marina al Coronel de Ingenieros Manuel Cabrera Carrasquedo, Comunicaciones y Obras Públicas al Lic. Luis Andrade Padrillo, Gobernación (en septiembre) a Pedro Molina y Espinosa. AHSREM, L-E-327(I).

los lineamientos para ello).²³⁹ Estos documentos formaron parte de la “materia prima” que utilizaron los expertos designados para elaborar los memorandums respectivos.

Para el 30 de septiembre de 1936 se tenían doce documentos, elaborados por los miembros de la delegación, trece pendientes y dieciocho adicionales recibidos. Sumado a ello, estaban en elaboración dos memorandums, uno sobre la “Actitud de los países americanos acerca de la Conferencia y en especial sobre el temario de México” y el otro referente al “proyecto argentino de Tratado Pacifista”. Se preparaba también un anteproyecto de pliego de instrucciones a la delegación y ponencias sobre el Código de Paz, el Tribunal de Justicia, Tregua Aduanera y Carretera Panamericana.²⁴⁰

Para el 22 de octubre del mismo año, todas las misiones diplomáticas habían enviado sus respectivos informes, salvo las de República Dominicana, Panamá y Perú.²⁴¹ Además, la colaboración de las secretarías y departamentos de gobierno fue eficiente y eficaz, como bien lo demuestra la respuesta de Hacienda y Economía Nacional a la solicitud de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que enviaran información detallada sobre comercio exterior, así como sus opiniones sobre lo benéfico o perjudicial de una tregua aduanera y la realización de pactos comerciales.²⁴²

En esas condiciones, la cancillería mexicana y sus consejeros pudieron elaborar con mayor facilidad los diagnósticos necesarios. En uno de los documentos finales se lee:

En todas las Conferencias Interamericanas anteriores -excepto quizás un poco en la de Montevideo-, tocó siempre a México representar un punto de resistencia frente a la política de Estados Unidos. En la Conferencia de la Habana [1928] fue México el líder de la *no intervención* y de las *reformas a la Unión Panamericana*; una actitud semejante observamos en la Conferencia de Jurisconsultos de Río de Janeiro [1927] y aunque en menor escala, la actitud de nuestro país fue la misma en la Conferencia de Conciliación y Arbitraje de Washington [1929].

En todas estas ocasiones tuvimos siempre de nuestra parte a la mayoría de los países latinoamericanos, excepto casos excepcionales como el de Cuba en la VI Conferencia ... En la Conferencia de Montevideo esta situación se modificó un poco y se dio el caso de que México no estuvo ni con los

²³⁹ Estos fueron: actitud del gobierno de que se trate, en relación con la Conferencia en general; preparación técnica que el mismo esté llevando a cabo en relación con la Conferencia; acción que dicho gobierno esté desarrollando ante sus homólogos americanos en relación con la Conferencia en general; acción que el mismo gobierno esté desarrollando en relación con los temas por él presentados; opinión de nuestra misión acerca de cuál será el sentir de aquel gobierno en relación con los temas presentados por México; y, en general, cualquier información que sirva para normar o ilustrar la actitud de México en relación con la Conferencia. AHSREM, L-E-329, ff. 227. También: “Memorandum sobre la... *Doc. cit.*, AHSREM, L-E-340, f. En éste documento no aparece el lineamiento 6.

²⁴⁰ “Estado en que se encuentran los trabajos preparatorios para la Conferencia de Buenos Aires”, México, septiembre 30 de 1936, L-E-329, AHSREM, ff. 238-241.

²⁴¹ Por citar un caso: el Embajador mexicano en Argentina, Alfonso Reyes, envió su informe con fecha del 5 de septiembre de 1936. En “Correspondencia con misiones diplomáticas”, AHSREM, L-E-341, ff. 61-65.

²⁴² En respuesta, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público envió dos estudios sobre comercio exterior y tratados comerciales, uno formulado por el Lic. Manuel J. Sierra y el otro preparado por el Prof. Jesús Silva Herzog. *Vid.*, AHSREM, L-E-327(I), ff. 167-172, 176 y 184 y 229-240.

Estados Unidos ni con los países latinoamericanos; pues a excepción del apoyo de Colombia y de dos o tres delegaciones más, tuvimos siempre frente a nosotros a las grandes naciones de la América del sur, especialmente a la Argentina.

Esta situación persiste todavía. Independientemente de cuales sean las causas que han motivado que la situación internacional de México en el continente tenga esta dimensión sensible, puede señalarse un factor ocasional que acentuará en Buenos Aires la posición singular en que nos encontramos ... la cuestión de España.²⁴³

La ayuda del gobierno del general Cárdenas del Río a su homólogo republicano de España, Manuel Azaña, fue objeto de “críticas apasionadas” en Sudamérica. Se llegó a informar que en Chile se propuso un boicot a México. Ese tipo de manifestaciones en los demás países de esa región²⁴⁴ no debían ser ignorados. Consecuentemente, “no podemos esperar que en Buenos Aires esté con nosotros ... la mayoría de los países latinoamericanos [a excepción de El Salvador y de Nicaragua ...]. En este sentido *es una ventaja que el programa de México no incluya[en general] puntos ambiciosos*, como aconteció en Montevideo, *ni que tratemos de llevar adelante iniciativas difíciles* ... Nuestro temario contiene proposiciones bien meditadas, de largo alcance y que representan, por otra parte, no sólo una aspiración nuestra, sino un ideal común ...”. De ahí que “Nuestra actitud [en Buenos Aires] más que tomar iniciativas, deberá consistir en *estar a la defensiva y en guardia*” (sic).²⁴⁵

No casualmente la dirección de la delegación fue puesta en manos de uno de los mejores conocedores, en ese momento, de la política de Estados Unidos de Norteamérica, el Dr. Francisco Castillo Nájera, Embajador de Washington, D. C. Conformando el cuerpo de delegados con plenos poderes, estuvo también el embajador mexicano en Argentina (sede del evento), el Lic. Alfonso Reyes. Recuérdese que los asesores del gobierno mexicano tenían claro que la delegación de ese país jugaría un papel clave. Y para completar el cuadro, el subsecretario de Relaciones Exteriores, el Lic. Ramón Beteta, quien era uno de los personajes de mayor confianza del general Cárdenas del Río.²⁴⁶

²⁴³ “Memorandum sobre la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz”, México 22 de octubre de 1936, AHSREM, L-E-340, ff.513-514.

²⁴⁴ Lo cual “era de esperarse, dado que el ambiente fascista y francamente conservador en que se mueven aquellos gobiernos es de lo más contrario a México”. “Memorandum sobre la... *Doc. cit.*, AHSREM, L-E-340, f. 514.

²⁴⁵ *Ibid.*, AHSREM, L-E-340, f.515. Las cursivas son mías.

²⁴⁶ *Vid* Fernando Saúl Alanis Encino, “Ramón Beteta y la repatriación de mexicanos en Estados Unidos”, en, Agustín Sánchez Andrés, et. al. (coords.), *Artífices y operadores de la Diplomacia Mexicana. Siglos XIX y XX*, México, Porrúa/UMSNH/CSL/CCyDEL/UNAM, 2004, pp. 277-304. La delegación quedó designada en junio de 1936, la conformaron además el Lic. Juan Manuel Álvarez del Castillo, Ministro en la República Dominicana, en calidad de *delegado plenipotenciario*. Como *asesores técnicos* el Lic. Antonio Espinosa de los Monteros, Profesor de Economía de la Universidad Nacional; el Lic. Luis Garrido, Catedrático de Economía de la Universidad Nacional; y, el Lic. Agustín Leñero, Cónsul General de México en París. En calidad de *secretario general* el Lic. Pablo Campos Ortíz, Consejero del Servicio Exterior; los otros *secretarios* fueron el Lic. Rafael Fuentes Jr., Primer Secretario de la Embajada de México en

Los diagnósticos no favorecían al gobierno mexicano. Por eso basó su estrategia en la prudencia. Pero, una prudencia contraria a la subordinación y a la pasividad. Alfonso Reyes lo planteó así:

... como en los ideales y propósitos últimos todos estamos de acuerdo, el toque está en que nuestra delegación, aunque bien armada en los puntos de su agenda, lleve a la conferencia cierta elasticidad, cierta abnegación para sacrificar en cualquier momento preciso lo accesorio en aras de lo esencial, y ... en todo instante, recoger, en el ambiente mismo de las discusiones, lo que hay de unánime y general,...²⁴⁷

Como hemos de recordar, eran varias las cuestiones políticas a tratar en la Conferencia. Referente al asunto capital, o sea la “neutralidad” llevada a un plano continental, Isidro Fabela, apuntó:

Podemos ir a la Conferencia de Buenos Aires resueltos a otorgarles [a los Estados Unidos de Norteamérica] lo que en esta materia parecen buscar; *pero procurando obtener alguna ventaja que, en el caso, pudiera ser principalmente económica*. Debemos también tener en cuenta que *ésta sea quizás la oportunidad de obtener cosas que de otra suerte serían difíciles de lograr, por ejemplo, el compromiso, por parte de Estados Unidos, de ratificar de una buena vez y sin reservas el Tratado de Arbitraje de 1929, que establece el arbitraje obligatorio, o cualquiera otro que llegue a firmarse en Buenos Aires, así como su adhesión a un Tribunal de Justicia Americano, cuya creación puede surgir de la Conferencia.*²⁴⁸

Opinión clave para entender la estrategia del gobierno cardenista en la Conferencia de Buenos Aires; pista esclarecedora sobre quienes fueron los artífices de la política exterior mexicana en los años treinta del siglo XX. Ésta opinión, en tanto que fue la base sobre la que se cimentó la estrategia mexicana en Buenos Aires constituyó, a nuestro juicio, uno de los factores que posibilitaron la aprobación del principio de *no intervención* (adelante insistiremos en esta cuestión).

Ceder en los proyectos estadounidenses, siempre y cuando la soberanía mexicana y los avances en la construcción de un derecho internacional no entrasen en juego. Pero también, ceder a cambio de ventajas particulares y/o generales. Podríamos llamarla “Prudencia inteligente”. Ese fue el hilo conductor en el diseño de la estrategia mexicana; lo podremos constatar en el análisis y las conclusiones sobre los temas más importantes de la agenda.

Estados Unidos y padre del escritor Carlos Fuentes, y el Lic. Fernando Lagarte y Vigil, Primer Secretario de la Embajada de México en Argentina. Salvador Duhart, miembro del diario *El Nacional*, acompañó a la delegación para encargarse de lo relativo a la prensa.

²⁴⁷ De Alfonso Reyes al Lic Ceniceros, en, Víctor Díaz Arciniega (Comp.), *Op. cit. (Tomo I)*, p. 589.

²⁴⁸ Isidro Fabela, “Memorandum preliminar sobre el proyecto de programa de la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz”, 23 de junio de 1936, AHSREM, L-E-333, ff. 215-216. Ver también, del mismo autor, “Observaciones... *Doc. cit.*, AHSREM, L-E-333, f. 195. Las cursivas son mías.

De la Sociedad de Naciones Americana propuesta por Colombia y República Dominicana, Isidro Fabela planteaba que el establecimiento de un organismo de esa naturaleza, legalmente, no se oponía ni contradecía las bases de la Sociedad de Naciones ginebrina. El problema eran los fines y la estructura sobre los que se instituyera:

Si en la Liga existiera una verdadera libertad de acción y de palabra, tal vez los Estados Unidos [de Norteamérica] tuvieran sorpresas bien desagradables; pero dado el sistema que ellos mismos han establecido en la Unión Panamericana, para la designación de temas y reglamentos de las discusiones, sistema que se impondría en la Liga, en ella no se podría tratar ni resolver sino asuntos que, previamente fueran aceptados, de hecho, por los políticos de Washington.

... [de establecerse] La liga Americana sería una oficina supranacional de la que sería gerente el Secretario de Estado [Norte] Americano que siempre encontraría la manera de imponer su voluntad por la buena o por la mala, salvo caso de excepción, es decir, de crisis intercontinentales que podrían provocar las naciones fuertes, Argentina, Brasil, Chile y México, crisis que también serían peligrosas para la armonía continental.²⁴⁹

En última instancia podía apoyarse el proyecto colombiano, no obstante los riesgos eran más y muy peligrosos debido fundamentalmente al poderío real que ejercía Estados Unidos de Norteamérica en el continente. Y, como puede apreciarse, lo que estaba en juego era igualmente el asunto de la *soberanía* o margen de autonomía que tendrían los gobiernos latinoamericanos, lo mismo que la *no intervención*. Afortunadamente, apuntaba Fabela, “la ponencia de la Liga Americana, nacerá muerta”, pues, tenía escasas posibilidades de ser aprobada, ya que Europa era hostil a esa idea, lo mismo que Argentina, Brasil, Chile y el Uruguay, “que tienen fuertes intereses con las potencias europeas y no les convendría enajenarse la voluntad de ellas para quedar bien con los Estados Unidos [de Norteamérica], país con el cual no tienen la difícil situación de nosotros [México]”.²⁵⁰ Además, según el Reglamento aprobado para la Conferencia, bastaría un solo voto en contra para que el tema fuese desechado.²⁵¹

Siendo así, ¿Cuál debía ser la actitud de México respecto a ese proyecto?:

Estamos convencidos que de esa proyectada Liga nosotros *difícilmente obtendríamos más ventajas* de las que tenemos actualmente con Estados Unidos; y, en cambio, sí podríamos perjudicar nuestras relaciones con Europa las cuales cada día debemos estrechar más y más *precisamente para hacer un*

²⁴⁹ Isidro Fabela, “MEMORANDUM N° 1, para el señor Ministro Gral. Eduardo Hay, sobre la Conferencia de Paz de Buenos Aires”, México, 28 de abril de 1936, AHSREM, L-E-333, ff. 40-41.

²⁵⁰ Al respecto señalaba: “tienen en su seno gran cantidad de europeos que conservan su nacionalidad y gran cantidad también de hijos de esos europeos que han adquirido las nacionalidades americanas del país de donde vienen; muchos de ellos con fuertes intereses creados en mercados de Europa”. Isidro Fabela, “MEMORANDUM N° 1, ... *Doc. cit.*, AHSREM, L-E- 333, f.39.

²⁵¹ Para Francisco Castillo Nájera también era muy poco probable que la Liga Americana y la Corte Interamericana de Justicia figuraran incluso en el programa, por la razón de que varias de las naciones que participaban en la SDN lo consideraban impertinente. Del Embajador Francisco Castillo Nájera al Secretario de Relaciones Exteriores de México, Washington, D. C., 7 de mayo de 1936. AHSREM, L-E-331.

*contrapeso al poder de los Estados Unidos.*²⁵²

Obviamente, se refería en primerísimo lugar a fomentar la consolidación de la Sociedad de Naciones de Ginebra en su carácter de organismo “universal”. En segundo lugar, al fomento de vínculos de carácter económico-comercial. No se olvide que Isidro Fabela fue uno de los principales artífices y operadores de la política exterior mexicana (de los años treinta) en el plano internacional; y el mejor espejo de ello fue su participación como representante mexicano a partir de 1937 en la SDN.²⁵³

La postura que el subsecretario de Relaciones Exteriores, Ramón Beteta, manifestó -en respuesta a la consulta que hizo el ministro de México en República Dominicana sobre el asunto - es esclarecedora y contundente:

... deseo manifestarle que el criterio del Gobierno de México con respecto a la Liga de Naciones Americanas es el de que no conviene la creación de una asociación continental que nos separe y aleje de Europa. Nuestro propósito es prestar apoyo y continuar colaborando con Ginebra y por lo que toca a América, no ir más allá de lo que ahora significa la Unión Panamericana; si acaso, reformándola en algunos puntos para que su función resulte más eficiente, pero conservándole siempre el carácter apolítico que le dio la Conferencia de La Habana.²⁵⁴

Esta postura del gobierno mexicano no era nueva; de hecho, la delegación mexicana en la Sexta Conferencia Panamericana (La Habana, 1928) fue la que encabezó el movimiento latinoamericano que promovió otorgarle ese carácter “apolítico” a la Unión Panamericana.²⁵⁵

²⁵² Isidro Fabela, “MEMORANDUM N°1,... *Doc. cit.* , AHSREM, L-E-333, ff.39-40. Las cursivas son mías.

²⁵³ *Vid* Isidro Fabela, *Cartas al presidente Cárdenas y La política internacional del presidente Cárdenas*, México, Instituto Mexiquense de Cultura, 1994, 522 p.

²⁵⁴ Del Subsecretario de Relaciones Exteriores, Ramón Beteta al Ministro de México en República Dominicana, Juan Manuel Álvarez del Castillo, México, agosto 21 de 1936, L-E-331, f. 273. Tal postura era oficial desde antes, así se observa en la comunicación de la cancillería con el Embajador mexicano en Washington: “La creación de la Liga Americana, que de hecho significaría la eliminación de los países americanos de la Liga de las Naciones, tal como parece ser que lo va a proponer Guatemala, es un camino inaceptable para México ...”. Del Lic. José Ángel Cisneros al Embajador de México en Estados Unidos, Dr. Francisco Castillo Nájera, 31 de marzo de 1936, en “Francisco Castillo Nájera (Dr.)- Su expediente personal”, AHSREM, 27-7-15(XI), f. 42. Álvarez del Castillo elaboró un documento sobre el proyecto de Liga Americana antes de conocer el criterio expresado por Ramón Beteta. Su opinión era diferente: La idea de una Liga Americana se fundaba en antecedentes doctrinarios y realistas sólidos, y México, por su firme actuación pasada a favor de los principios jurídico-políticos y de la paz, no podía permanecer indiferente; además -decía-, la idea del presidente Cárdenas de asambleas regionales de carácter permanente no era otra cosa que la constitución orgánica de una Asociación Americana. No obstante, también reconocía que la Unión Panamericana, debido a la naturaleza de su organización y a sus resultados, “distaba mucho ... de responder a los fines de una positiva convivencia internacional”; entre los defectos que le señalaba se enumeran los siguientes: que su Consejo Directivo estuviese presidido “forzosamente” por el Secretario de Estado Norteamericano, lo cual estaba reñido con el principio de igualdad absoluta de los Estados y, segundo, que las Conferencias se celebraban muy tardíamente, duraban poco tiempo y carecían de facultades políticas, lo que las privaba de medios prácticos para enfrentar problemas graves. Juan Manuel Álvarez del Castillo, “Asociación de las Repúblicas Americanas”, Ciudad Trujillo, agosto de 1936, AHSREM, L-E-331, ff. 295-306.

²⁵⁵ *Vid* Juan Manuel Salceda Olivares, *Op. cit.*, pp. 152-159 y 204-206.

Pese a la poca viabilidad de los proyectos de Liga Americana, el riesgo de que en Buenos Aires se discutiese prevalecía. Previsoramente, Isidro Fabela propuso que México buscara orillar a los Estados Unidos de Norteamérica a discutir el asunto de la Doctrina Monroe, denunciando a ésta como el principal obstáculo para la concreción de la organización americana.²⁵⁶ Sugirió que se planteara la nulificación de tal doctrina, o en última instancia, se concretara transformandola en la *Doctrina de No Intervención*. Esta última carta ya la venía jugando el gobierno mexicano en Conferencias anteriores; fue el caso, por ejemplo, de la de Montevideo (1933) donde la delegación mexicana presentó una ponencia sobre la panamericanización de la referida Doctrina Monroe.

Fabela propuso la siguiente fórmula (definición):

Las naciones de América, conjunta y aisladamente reconocen la vigencia y aplicación de la Doctrina Monroe en cuanto ella significa *no intervención* de los países europeos en los Estados Americanos; pero deseando hacerla intercontinental, declaran: que todas y cada una de las Repúblicas del Nuevo Continente, en virtud del espíritu no intervencionista de tal Doctrina, la aplicarán entre ellas mismas *no permitiendo las intrusiones o intervenciones* de ningún Estado del Continente en los asuntos internos o externos de los otros.²⁵⁷

Como la experiencia había mostrado claramente que Estados Unidos de Norteamérica, hasta esos momentos, seguía reacio a que tal “Doctrina” fuese discutida con otras Naciones, con tal fórmula se podría lograr, por lo menos, algunas declaraciones de “Delegados y Estadistas de Norteamérica en el sentido de estimar dicha Doctrina como simbolizadora de la no intervención en general”. Ello no implicaba que México aprovechara cualquier ocasión propicia “para deshacer los entuertos políticos cometidos por Norteamérica en nuestras Repúblicas del Sur; porque no tenemos fuerza ni influencia para declararnos y constituirnos en redentores de los oprimidos”. Aunque, a su decir, México tenía una doble y trascendental misión que cumplir: “...representar siempre,... la *independencia integral*, la gallardía de la raza, la expresión libre de sus ideas sin aceptar indicaciones bruscas ni diplomáticas de Washington y sin constituirnos [en] amigos de la política

²⁵⁶ El papel de México, señalaba, “será el de insistir siempre, cada vez que nos sea dable, en la nulificación de la Doctrina y en la definición de su fórmula oficial”. La Doctrina Monroe no es “Doctrina de Derecho Internacional sino una norma política exclusiva de los Estados Unidos que no se nos consultó en 1823 ni posteriormente”. Isidro Fabela, *Doc. cit.*, ASREM, L-E-333, f. 42. En marzo de 1936, un funcionario de la cancillería mexicana expresó una propuesta en apariencia distinta a la de Isidro Fabela: “creo que la actitud actual de los países americanos frente a la Doctrina Monroe no debe ser ya la de discusión sobre el contenido o definición de la misma para que tenga un alcance favorable, sino la de discutir los americanos desplazándose del campo de esa doctrina a otro campo, dándola por superada, por muerta, aprovechando la actitud del actual Gobierno de los Estados Unidos”. Del Lic. José Ángel Cisneros al Embajador de México en Estados Unidos, Dr. Francisco Castillo Nájera, 31 de marzo de 1936, en “Francisco Castillo Nájera (Dr.)- Su expediente personal”, AHSREM, 27-7-15(XI), f. 43. No debe olvidarse que el objetivo de la sugerencia de Fabela era utilizar la discusión como táctica para bloquear el debate en torno a la Liga Americana.

²⁵⁷ Consideraba que la presentada por Manuel Puig Cassauranc en la Conferencia Panamericana de 1933 era imprecisa y larga. Isidro Fabela, *Doc. cit.*, AHSREM, L-E-333, f. 43.

de ellos sino actores de nuestra propia política interna y externa.”²⁵⁸ Un papel nada fácil de jugar teniendo a un lado a la potencia más poderosa del continente -y muy pronto, también del mundo entero-.

Una táctica similar a la propuesta fue la que el gobierno callista utilizó en 1928 (en la Conferencia de La Habana) para bloquear justamente el proyecto estadounidense de redimensionar políticamente a la Unión Panamericana. En aquella ocasión se proponía, en caso de que la delegación estadounidense se empeñara en imponer ese proyecto, hacer correr el rumor de que el gobierno mexicano solicitaría de inmediato su ingreso a la Sociedad de Naciones. De hecho, para los asesores del gobierno de Plutarco E. Calles ese proyecto estadounidense -aunque presentado por la Unión Panamericana- constituía la transformación de la Unión Panamericana en Liga de Naciones Americana bajo hegemonía estadounidense, de ahí la férrea oposición que promovió el gobierno callista en La Habana a fin de bloquearlo.²⁵⁹

Hemos de recordar, también, que el gobierno de México solicitó su ingreso a la Sociedad de Naciones -y le fue aceptado en 1931- a fin de contar con una tribuna de denuncia que hiciera contrapeso al *intervencionismo* estadounidense. De igual manera, ha de recordarse que tanto para conseguir el ingreso como para ser representado en el organismo mundial, se valió de algunos de sus mejores “cuadros” diplomáticos: en ese caso, Salvador Martínez de Alva e Isidro Fabela.²⁶⁰

Para 1936 el gobierno del general Cárdenas del Río aún seguía empeñado en fortalecer a la Sociedad de Naciones, de ahí el marcado interés que mostró ante la posibilidad de que el tema fuese debatido en Buenos Aires. “México -apuntó la cancillería mexicana- apoyará todo aquello que tienda a fortalecer a la Liga [ginebrina] y a acrecentar el carácter de universalidad que debe tener”.²⁶¹ Aún después de haber mostrado su incapacidad en los casos chino-japonés, ítalo-etíope y español, Cárdenas del Río seguía apostándole a la SDN:

La Liga constituye un organismo previsor de conflictos entre las naciones y un tribunal supremo ante el cual pueden acudir los pueblos injustamente atacados, para exponer sus derechos, reclamar justicia y obtener el fallo de la opinión universal, que *siempre condena las violaciones de la soberanía nacional*, y mucho más si el atropello se intenta sobre los pueblos débiles, por la proporción de sus recursos naturales o por las dificultades de sus problemas interiores.²⁶²

Sin embargo, en opinión de Castillo Nájera y por la diversidad de posturas y situaciones,

²⁵⁸ *Ibíd.*, f. 44. Los resaltados son míos.

²⁵⁹ Juan Manuel Salceda Olivares, *Op. cit.*, pp. 152-159 (en especial, p. 154) y 204-206.

²⁶⁰ Para ver el proceso y los significados de esa estrategia mexicana: Fabián Herrera León, *Proceso de integración de México en la Sociedad de Naciones (1919-1931)*, Tesis, Escuela de Historia/UMSNH, Morelia, 2002.

²⁶¹ “Memorandum”, México, 20 de octubre de 1936, L-E-333, ff. 245.

²⁶² De Lázaro Cárdenas a Sr. Lic. Isidro Fabela, México, 29 de septiembre de 1937, en, Isidro Fabela, *Cartas al presidente... Op. cit.*, p. 203.

resultaba “imposible” la búsqueda de una postura unánime en torno a la relación de América con la Sociedad de Naciones.²⁶³ Incluso, creía dudoso que el asunto se tratase en Buenos Aires y, en tal situación, pensaba que lo más que se podía hacer era reivindicar el apego a los principios de la Liga y promover una recomendación en el sentido de que los miembros cumpliesen con sus deberes.²⁶⁴

El otro tema que atrajo la atención de los artífices de la política exterior mexicana y del propio Cárdenas del Río fue el de la Corte Interamericana de Justicia, muy relacionado al de la Liga Americana y a los principios jurídico-políticos promovidos y defendidos por el gobierno mexicano de aquellos años. La cancillería mexicana consideraba que el proyecto, “lejos de debilitar o de oponerse al Tribunal Permanente de Justicia de La Haya, servirá para hacer que se arraigue cada vez más en la conciencia de los pueblos, la necesidad de una justicia internacional como algo que definitivamente debe ser incorporado al progreso jurídico del mundo”.²⁶⁵ En ese sentido, Isidro Fabela señaló:

... nos parece muy oportuna y convincente [la Corte Americana de Justicia Internacional]... en la inteligencia de que no somos muy optimistas respecto a su eficacia con respecto a todo conflicto con los Estados Unidos [de Norteamérica] porque tenemos un antecedente histórico, el de la Corte Centroamericana de Cartago que después de prestar importantes servicios a las Repúblicas de Centro América, fracasó y murió por obra de los Estados Unidos que no reconocieron un fallo trascendental que no les convenía, el que declaró nulo el Tratado Bryan-Chamorro que *violaba las soberanías* de Nicaragua, Honduras, Costa Rica y El Salvador (sic).²⁶⁶

El injerencismo denunciado así se movía. Paradójicamente, Estados Unidos de Norteamérica había sido uno de los principales promotores de esa Corte Internacional

²⁶³ Estados Unidos -decía- venía cooperando en cuestiones de política internacional (conflictos Chino-Japonés y Colombo-Peruano), “pero conservan su situación independiente, no perteneciendo a la Sociedad ni a la Corte de Justicia”, la separación por razones económicas de “las hermanitas Centrales” presentaba otro aspecto en el cuadro de relaciones; otro distinto era el caso de Brasil, “retirado por susceptibilidades y amor propio”, pero manteniendo su participación en la Organización Internacional del Trabajo (OIT); casos únicos eran los de Costa Rica y Paraguay. Entre los países que se mantenían en la Liga de Naciones: Perú, República Dominicana, El Salvador y Bolivia, adeudaban sus cuotas, por lo que eran mal vistos (sobre todo por los británicos y las naciones escandinavas) y muy probablemente algunos de ellos se retirarían. El Salvador, además, tenía pendiente un juicio por haber violado el pacto al reconocer la soberanía de Manchuria; en el conflicto Ítalo-Etíope el representante ecuatoriano se ausentó de las sesiones y luego hizo declaraciones incómodas respecto a las resoluciones de la SDN sobre esa agresión italiana (ratificadas por su gobierno posteriormente); Chile y Argentina no parecían miembros entusiastas del organismo internacional (violaban constantemente el Pacto); el Perú acababa de mandar la petición de que se enmendara el artículo 21 a fin de que se suprimiera el reconocimiento a la Doctrina Monroe como Pacto Regional.

²⁶⁴ Carta de Francisco Castillo Nájera, 10 de septiembre de 1936, L-E-331, ff. 178-179.

²⁶⁵ “Memorandum”, México, 20 de octubre de 1936, L-E-333, ff. 244-245.

²⁶⁶ El otro antecedente inmediato que resaltó fue el de la propuesta que Costa Rica presentó en la Conferencia Panamericana de Santiago (1923) para el establecimiento de una Corte Interamericana, ignorada por cierto. Isidro Fabela, “Memorandum preliminar... *Doc. cit.*, L-E-333. ff.48-49.

Centroamericana a principios del siglo XX, pero sólo mientras le fue útil.²⁶⁷ Con estos contradictorios antecedentes la iniciativa se hacía sospechosa.

El riesgo de ver comprometidos los principios de *soberanía* y *no intervención* estaban en el centro de las preocupaciones y el equipo mexicano expresaba el temor y las dudas. Fabela fue muy preciso en ello: “es indudable que a México, como a todos los demás países del continente, les convendría tener ese refugio técnico-jurídico [La Corte Interamericana] *donde pudieran, en casos de agresión, acudir para ser respetados en su soberanía o para exhibir ante el mundo a los agresores*”.²⁶⁸ Pero, la creación de ese organismo suponía dos condiciones: la existencia de un Código de Derecho Internacional -al que se sujetarían los magistrados del mismo- y un Poder Ejecutivo que vigilara la ejecución de las sanciones de la Corte. Para el primer caso, Isidro Fabela proponía que se promoviera una Conferencia urgente de Jurisconsultos cuyo resultado fuese la aprobación de ese Código y una resolución que ordenara a la susodicha Corte actuar en base al mencionado instrumento jurídico. La segunda se resolvería con la creación de una Liga de Naciones, pero

... como nosotros tenemos la creencia de que el Poder Ejecutivo, complemento del Poder Judicial referido no tendría nunca la fuerza efectiva sino contra los países débiles y no contra los fuertes; y nunca probablemente contra los Estados Unidos, lo práctico sería -en caso de que se aceptara la idea de la creación de la Corte- contentarse con las resoluciones del expresado alto Tribunal para que sus sentencias fueran cumplidas con la buena fe, la justicia y el honor de las naciones comprometidas a aceptar sus decisiones.²⁶⁹

El poder político estadounidense y su fuerza parecían, ante los ojos de los expertos mexicanos, algo totalmente incontrolable, por lo tanto parecía mejor no arriesgarse y apostar en última instancia a la palabra y la buena voluntad. Además, muy probablemente Estados Unidos de Norteamérica se rehusaría participar en un órgano judicial de carácter continental.

Esta desconfianza en México también se hizo presente en otros sectores de gobierno y fuera de él. La Cámara de Diputados, a petición de un grupo de miembros del Congreso, designó el 13 de octubre de 1936 al diputado Alejandro Gómez Maganda para que los representara (en calidad de observador) en la Conferencia de Buenos Aires. Al mismo tiempo hizo las gestiones correspondientes para que la Secretaría de Relaciones Exteriores le expediera el nombramiento

²⁶⁷ Vid: José Antonio Serrano Ortega, “México y la fallida unificación Centroamericana”, en, Revista *Historia Mexicana*, No 4, abril-junio, 1996.

²⁶⁸ Isidro Fabela, “Memorandum preliminar... *Doc. cit.*, L-E-333. ff.48-49. Las cursivas son nuestras.

²⁶⁹ Isidro Fabela, *Doc. cit.*, L-E-333, f. 51.

respectivo.²⁷⁰ La petición fue aceptada, no obstante que la designación de los miembros de la delegación había concluido meses antes.

MÁS ALLÁ DE LAS ESFERAS OFICIALES...

Los objetivos de la Conferencia propuestos inicialmente por el gobierno estadounidense fueron rebasados por las expectativas que levantó la convocatoria entre los gobiernos del continente. Una vez que el anteproyecto de la agenda fue elaborado -con base en las sugerencias de los gobiernos del continente-, éste volvió a ser consultado con los mismos gobiernos, y la observación más común que hicieron fue que la temática era demasiado amplia, por lo que sugerían que la Conferencia se limitara a tratar los temas estrechamente vinculados con la paz.²⁷¹ En opinión de Isidro Fabela:

La Conferencia de Buenos Aires fue convocada por el Presidente Roosevelt *únicamente para apartar a América de un posible conflicto europeo y establecer las bases de la neutralidad continental*, y, a la postre ha resultado que la ‘Conferencia...’, va a tener las características de una Conferencia Panamericana. Y como la Octava Conferencia de esa índole se convocó ya para celebrarse en Lima [Perú] el año próximo [1937], no parecería oportuno cercenarle sus funciones como sucedería si se lleva adelante el Programa planeado para la Asamblea de Paz.²⁷²

Y, aunque era importante el número de gobiernos que pugnaban para que estos últimos asuntos no fueran tratados,²⁷³ los gobiernos estadounidense (convocante) y argentino (país sede) estuvieron de acuerdo en que fuesen abordados los temas de carácter económico y cultural. Debe señalarse también que de los dieciséis países que presentaron iniciativas, diez de ellos propusieron temas relacionados a esas materias, razones de más para que al final fueran contemplados en la

²⁷⁰ La solicitud al Congreso de la Unión fue suscrita el 1º de octubre por los Diputados J. Gómez Esparza, J. Guadalupe Gallo, N. L. Tamez, Alcides Caparros y 47 firmas más. De los Diputados Antonio Nava, D. S. y Rafael Cebada Tenreiro, D. P. S., al C. Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores, 14 de octubre de 1936, L-E-331, f. 159.

²⁷¹ AHSREM, L-E-333, ff.116-117. Los Gobiernos de Colombia, Chile, El Salvador, Honduras y Venezuela coincidieron en ese mismo sentir. Los consejeros mexicanos, como Isidro Fabela, creían también que los temas eran muchos y requerirían mucho estudio, por lo que sugerían reducir el programa: los “Problemas Jurídicos”, decían, debían reservarse para el Congreso de Jurisconsultos, y los temas económicos y culturales para la Octava Conferencia. Isidro Fabela, “Memorandum preliminar sobre el proyecto... *Doc. cit.* AHSREM, L-E-216.

²⁷² México, 28 de junio de 1936, L-E- 333, f. 28. Sin embargo, el Gobierno Mexicano decidió no hacer tal observación.

²⁷³ Chile, por ejemplo, sugirió que el tema “9b).- Acuerdos sobre reglamentos sanitarios que afectan el intercambio de productos animales y vegetales”, debía ser objeto de acuerdos bilaterales y, por lo mismo, descartado del Programa de la Conferencia. También, planteó que los temas “9c).- Igualdad de oportunidades comerciales” y “9d).- Cooperación financiera”, podrían ser considerados en la Conferencia Financiera Panamericana de Santiago o en la VIII Conferencia. México, por su parte, sugirió que se concretara el contenido del tema (9c); Perú en cambio, se oponía a que éste fuese tratado. AHSREM, L-E-333, f. 132-133 y 137.

agenda.²⁷⁴

En el “Memorandum preliminar [mexicano] sobre el proyecto del programa de la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz” se lee:

En términos generales, puede decirse que la Conferencia..., ha sobrepasado el propósito inicial del Gobierno Americano al convocarla, pues habiendo sido la idea primitiva... ‘estudiar la mejor manera de salvaguardar la paz en las repúblicas americanas’,... se ha concluido, finalmente, por incluir... temas económicos y temas de cooperación intelectual. [Por eso] El proyecto no difiere de los programas de las Conferencias Internacionales Americanas que se reúnen periódicamente. Puede decirse que, en cierto modo, se adelanta la VIII Conferencia que habría de reunirse en Lima en 1938. La celebración de la Conferencia de Buenos Aires dará lugar a que la reunión en Lima sea aplazada. Esto significa que a la Conferencia de Buenos Aires *debe darse la importancia que se concede a las Conferencias periódicas*, pues en realidad es una de ellas.²⁷⁵

Apreciación muy certera que, desde luego, plantea preguntas cuya búsqueda de respuestas implica un cierto grado de dificultad. Pero, las expectativas que levantó la convocatoria no solo rebasaron los objetivos iniciales de la Conferencia propuesta, sino que escaparon a las propias esferas oficiales (gubernamentales). Por ejemplo, la Sociedad Femenil “Pro Paz y Mejoramiento Universal” de México, a su nombre y en representación de “varias Sociedades Pacifistas de los E. U. de A.” solicitaron a la cancillería mexicana ratificar todos los tratados de paz antes de que iniciase la Conferencia en Buenos Aires. La Secretaría de Relaciones Exteriores respondió que eso se había hecho ya, a su debido tiempo.²⁷⁶

Otro ejemplo notable fue la campaña que emprendió la Confederación Femenina Argentina, liderada por la Sra. Candelaria Lezica, para recopilar firmas a favor “de una paz justa y duradera”. Para julio de 1936 tal agrupación había reunido más de 60 mil, sólo en Argentina, 1,780 en Cuba, 917 en Puerto Rico y 608 en México. Por ello, la Liga Internacional Femenina Pro Paz y Libertad, con sede en Ginebra, envió felicitaciones a Candelaria Lezica y solicitó a sus organismos filiales

²⁷⁴ Chile, por citar un caso, expresó su deseo de que la Conferencia tuviese en cuenta la posibilidad de promover el desarme moral (a través de la cultura) y Estados Unidos de Norteamérica estuvo de acuerdo. “Informe de la Comisión del Programa de la Conferencia Interamericana de consolidación de la Paz”, AHSREM, L-E-333, ff. 140-141.

²⁷⁵ Isidro Fabela, “Memorandum preliminar sobre el proyecto del programa de la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz”, 23 de junio de 1936, AHSREM, L-E-333, f. 200. El Consejo Directivo de la Unión Panamericana, al momento de aprobar el programa y el reglamento, recomendó “... a la Conferencia Interamericana para la Consolidación de la Paz que, en consonancia con el informe de la Comisión, dé preferencia a los asuntos de organización de la paz y determine cuáles de los otros temas, sean de carácter económico, comercial o cultural han adquirido la madurez suficiente o merecen un consenso general de aprobación que haga aconsejable su consideración por la Conferencia actual; y cuáles pueden someterse a determinadas conferencias especiales o a la Octava Conferencia Internacional Americana.” Del Subsecretario de Relaciones Exteriores, Ramón Beteta al Embajador de México en Argentina, Alfonso Reyes, México, agosto 3 de 1936, L-E-331, f. 242. Los resultados son míos.

²⁷⁶ De Ricarda Martínez de Escoffí y Mercedes Coamal Cetina al Ministro de Relaciones Exteriores, Mérida, Yucatán, 18 de agosto de 1936; y, de Ramón Beteta, Subsecretario de Relaciones Exteriores a la Sra. Ricarda Martínez, México, 2 de octubre de 1936, L-E-334, ff. 299-300.

que apoyaran la referida campaña.²⁷⁷

Organizaciones políticas de oposición también vieron en la convocatoria una oportunidad para hacer denuncias. “El Partido Revolucionario Cubano (auténticos)” publicó en 1935 el folleto intitulado *La razón del 4 de septiembre*, mismo que fue enviado a la delegación mexicana, en el que denuncia el carácter represivo y pro-estadounidense del gobierno cubano. Centra su alegato en demostrar mediante un recuento histórico la continuidad del régimen y de la *injerencia estadounidense* en Cuba; particularmente, denuncia las muertes, encarcelamientos, torturas, etc., sufridas en el marco de la represión de la huelga general de marzo de 1934, y en especial el brutal asesinato de Enrique Fernández, miembro del Comité Gestor Nacional del PRC, a quien le fue arrebatada la vida en la noche del 10 y 11 de marzo. Enrique Fernández es autor de uno de los textos más interesantes -que incluye el folleto-, donde analiza los antecedentes y las condiciones que llevaron al inicio de la Revolución cubana contra el régimen de Machado (“La razón del 4 ...”) y quien fuera partícipe del equipo colaborador del Gobierno de Ramón Grau San Martín, en calidad de Subsecretario de Gobernación y Guerra y Marina.²⁷⁸

El ex Senador nicaragüense Manuel J. Morales hizo llegar una carta a la delegación mexicana, la cual denunciaba a Luis M. Debayle, sobrino del ex Presidente Juan B. Sacasa, cuñado de Somoza, quien se desempeñaba como Ministro de Relaciones Exteriores de aquel país, y al Gral. José María Moncada, que formaban parte de la delegación de su país; considerados *lo más representativo de la traición y de la entrega y sumisión al gobierno estadounidense*. Denunciaba también el carácter de la Guardia Nacional (como estructura de gobierno representativa del *intervencionismo estadounidense*) y su participación en política, violando con ello el convenio firmado por su gobierno y el de Estados Unidos de Norteamérica en el que se estableció que tal organismo debía ser “esencialmente apolítica”.

El terror y las artimañas -apuntaba- de que se venía valiendo Anastasio Somoza para gobernar Nicaragua solo venían a demostrar lo denunciado. El asesinato a traición de Augusto César Sandino, del cual fueron partícipes los personajes ya mencionados (miembros de la delegación nicaragüense a la Conferencia de Buenos Aires), no mostraba otra cosa más que el salvajismo y *la notoria injerencia estadounidense*. Finalizó con la siguiente advertencia: “Los miembros de la Guardia alardean de que Somoza será reconocido por el Gobierno de los ESTADOS UNIDOS, pues le deben la Presidencia como premio por el asesinato de Sandino. Si

²⁷⁷ De Heloise Brainer, Presidenta del Sector Latinoamericano a la Sra. Candelaria Lezica, 2 de julio de 1936, L-E-334, ff. 304-308.

²⁷⁸ *La razón del 4 de septiembre*, La Habana, Biblioteca “La Revolución Cubana”, Exp. L-E-328 (1), ff. 181-215.

esto es así los pueblos de América lo sabrán muy pronto, y tendrán la clave de la política del BUEN VECINO (sic).”²⁷⁹

El *Inexorable* (“quincenario dedicado a combatir las tiranías”), de la segunda quincena de agosto de 1936, fue dedicado al problema político de República Dominicana. Publica algunos extractos del libro inédito *Inexorables* del Dr. G. Ellis Cambiaso, en el que se hace un recuento de las atrocidades cometidas por los gobiernos estadounidenses encabezados por Woodrow Wilson y H. Harding en esta nación del Caribe;²⁸⁰ después, el articulista bajo el seudónimo de Juan del Camino denuncia la distorsionadora propaganda que el “imperialismo yanqui” hacía, a través de sus corresponsales, de la próxima Conferencia Interamericana. Uno de esos corresponsales, John W. Wite del *New York Times*, difunde -por ejemplo- la nueva de que “las naciones sudamericanas jamás han esperado ninguna otra conferencia internacional con tanta esperanza y tanto entusiasta optimismo como la Conferencia de Buenos Aires del Presidente Roosevelt”. Fundamentó esta afirmación en el supuesto cambio que la diplomacia estadounidense mostró en Montevideo donde “Estados Unidos no dominan ya las sesiones de esas conferencias y la libre proposición es acompañada de la libre discusión de los temas. Los delegados no llegan atados...”. No cabe duda - agrega Del Camino- que la mentira es el arma principal de los “poderosos”; esas conclusiones las aceptara acaso el creído ignorante, pues

Para dicha conferencia han sido invitados personalmente por el segundo Roosevelt los veintiún presidentes de la panamericana organización. Entre ese número está el hombre que hoy hace de Presidente de Santo Domingo. Y preguntamos: ¿podría algún dominicano denunciar en Buenos Aires las cosas sombrías que están pasando en su tierra? ¿Tendrían los dominicanos tribuna en Buenos Aires para condenar los crímenes del caporal Trujillo?.

La crítica era mordaz: “El interamericanismo del segundo Roosevelt ... no ha querido, como es pregonado por el coro de corresponsales imperialistas, dar oportunidad a nuestros pueblos de que planteen problemas de orden político y encuentre solución inmediata”. Habla de República Dominicana porque, por casualidad un escritor estadounidense de los pocos atrevidos -Charles A. Thompson, de la *Foreing Policy Association*- puso a circular un folleto (*Dictator-ship in the Dominican Republic*) que contiene acusaciones y denuncias

... tremendas contra el régimen sangriento del caporal y no puede nadie que las lea (sus páginas) preguntar si el gravísimo problema político de Santo Domingo podría hallar sitio en Buenos Aires ... Pero no, la farsa es farsa y eso de discusión de problemas políticos debe entenderse como silencio ante

²⁷⁹ Manuel J. Morales, “Judas en la Conferencia de Buenos Aires. El problema político de Nicaragua”, Managua, 20 de octubre de 1936, Exp. L-E-328 (1), ff. 216-218. Los subrayados son del autor del documento, las cursivas son mías.

²⁸⁰ “De presidiario a presidente (fragmento)”, *Inexorable*, mayo de 1936, Exp. L-E-328 (1), f. 220. Publica otros artículos relacionados al tema.

los mismos problemas ... en Buenos Aires sólo habrá armonía interamericana y esta no existe sacando de la feria internacional al caporal Trujillo, ni dando oportunidad a Puerto Rico para que acuse las pillerías de la dominación yanqui.²⁸¹

Organizaciones obreras manifestaron su interés por tomar parte en los debates de la Conferencia de Buenos Aires. El caso mexicano, con la naciente Confederación de Trabajadores de México (CTM), es significativo. La CTM envió en julio de 1936 al secretario de Relaciones Exteriores de México, Eduardo Hay, propuesta para un sitio en “el Congreso de Buenos Aires” a fin de que “no sólo tenga el carácter de una reunión de delegados oficiales de los gobiernos del continente americano, sino que sea una asamblea representativa de las 21 naciones del hemisferio”.²⁸² Además, sugería que México promoviera que estuviesen también representados los diversos sectores de los pueblos de América, “rompiendo así con la tradición de la política secreta y de las negociaciones de la diplomacia profesional”.²⁸³

La CTM basó su propuesta en el precedente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), donde cada año que convocaba a su Congreso participaban no solo los representantes de los gobiernos, sino también los representantes de los obreros, de los empresarios y otros sectores sociales; y, lo más importante, se trataba de una situación establecida en el Tratados de Versalles. En términos políticos, fundó su petición en las siguientes premisas: a) la CTM no solo buscaba defender y procurar la mejora de las condiciones de vida de sus afiliados, también le preocupaba lo que sucedía con su país; b) la “gran desconfianza”, no tanto hacia el Gobierno de Cárdenas del Río, “sino de una serie de circunstancias que hacen temer nuevos compromisos de carácter internacional, poco ventajosos para la libertad de acción de México y de los países latinoamericanos”. Desconfianza que encontraba sustento en “las [notorias] consecuencias que han resentido los países débiles de éste hemisferio, con los tratados internacionales llevados a cabo en el curso del último siglo. Nosotros somos el país relativamente más liberado de esta clase de convenios...”.²⁸⁴ Referencias directas a Cuba, Panamá, República Dominicana, entre otros.

La respuesta gubernamental fue la siguiente: “como el desarrollo de dicha iniciativa significaría no solamente un cambio en la organización de la delegación mexicana, sino que implicaría también una modificación en la composición de las Delegaciones de los demás países,

²⁸¹ Juan del Camino, “Con el caporal que aflige a la República Dominicana”, *Inexorable*, mayo de 1936, Exp. L-E-328 (1), f. 220.

²⁸² De Vicente Lombardo Toledano, Secretario General de la CTM, al C. Ing. Eduardo Hay, Secretario de Relaciones Exteriores, México, 5 de julio de 1936, L-E-334, ff. 270-271.

²⁸³ *Idem.*

²⁸⁴ *Idem.*

antes de llevar a la práctica la sugerencia propuesta, ya se procede a hacer un estudio de la misma, prestándole la atención que merece”.²⁸⁵ Lenguaje suave e indirecto que fue abandonado en un documento posterior: la iniciativa de la CTM era improcedente ya que: a) el Programa de la Conferencia ya estaba aprobado y “limita y señala, en forma muy concreta los temas que serían tratados”; b) El objetivo de la Conferencia no era tratar cuestiones de tipo social, sino que poseía un carácter “mercadamente técnico y se refiere de manera especial a buscar el perfeccionamiento de la maquinaria pacifista americana”; c) El gobierno se consideraba representativo de los sectores populares de México, y prueba de ello es que en la Conferencia de Montevideo sugirió la creación de una Oficina Interamericana de Trabajo que funcionaría en coordinación con la OIT; d) En el Programa de la Conferencia había un solo tema relacionado con los trabajadores, por lo que en su momento les solicitarían sus opiniones al respecto.²⁸⁶

La respuesta del gobierno mexicano fue bien reveladora de su renuencia a la iniciativa sindicalista. El redactor de la misma, Vicente Lombardo Toledano, pretendió un protagonismo que la clase política en reformulación no estaba dispuesta a secundar, a pesar de constituir una buena base de apoyo al tema candente de la *no intervención*. La Secretaría de Relaciones Exteriores y la presidencia deseaban las manos libres para hacer arreglos pragmáticos.

Lombardo Toledano demuestra con creces estar informado del carácter de la iniciativa estadounidense y, por tanto, de los objetivos de la Conferencia. La participación solicitada no se reducía a un interés particular de grupo y desdeñable. Lombardo Toledano era un líder ilustrado y el gobierno mexicano lo sabía a la perfección. Baste señalar que como parte de sus interpretaciones -las cuales manifestó en el documento que giró a la cancillería-, Lombardo Toledano fue uno de los primeros líderes sociales e intelectuales que denunciaron la guerra mundial que se avecinaba, por eso, y a su entender, el principal objetivo de la conferencia, de acuerdo al propio Roosevelt, era claro: “discutir y establecer las bases de la paz en América, *en previsión de un conflicto entre las naciones europeas*”.²⁸⁷

La desconfianza de la CTM tenía por sustento el diagnóstico que su líder hizo de la convocatoria estadounidense. Lombardo Toledano se preguntaba “¿Esta amenazada la paz del

²⁸⁵ De Ernesto Hidalgo, Oficial Mayor, a Vicente Lombardo Toledano, Secretario General de la CTM, México, 29 de julio de 1936, L-E-334, F.284.

²⁸⁶ (Borrador), L-E-334, ff. 286-287.

²⁸⁷ De Vicente Lombardo Toledano, Secretario General de la CTM, al C. Ing. Eduardo Hay, Secretario de Relaciones Exteriores, México, 5 de julio de 1936, L-E-334, ff. 270-271. Creía, al igual que historiadores de la talla de Eric Hobsbawm, que la situación crítica por la que atravesaba el mundo se debía en lo fundamental a la crisis económica, de la que se desprendían los otros fenómenos, no sólo económicos sino también políticos y culturales como el fascismo.

continente por probables guerras interamericanas?” No lo creía pues el único conflicto que parecía amenazarla (la guerra del Chaco) había concluido -y que nunca fueron previstas las magnitudes que alcanzó-; entonces, “¿Cuál es, por tanto, la amenaza contra la paz de nuestros pueblos? ... Una causa extraña a ellos, europea o asiática. Y todos saben que esa causa es la próxima guerra entre las potencias imperialistas por su rehabilitación económica o por el mantenimiento o el desarrollo de sus privilegios en el mercado mundial.”²⁸⁸ En consecuencia, la guerra involucraría a Francia, Gran Bretaña, Alemania, la URSS y Japón pero no a América, por lo que seguía preguntándose “¿Cuál es, pues, el temor del presidente Roosevelt?”:

Los Estados Unidos [decía] intervinieron en la última guerra europea para convertir sus deudas en créditos, para ampliar el número de compradores de sus manufacturas y para invertir su capital sobrante. A la hora del reparto del botín las potencias aliadas reconocieron a la Doctrina Monroe, sin consultar a los países latinoamericanos ... y se obligaron, además, a pagarle al prestamista ... Pero la crisis ha puesto en actitud de insolvencia a los deudores ...²⁸⁹

Por tanto, “los Estados Unidos no ganaron nada en la Guerra, sino la confirmación de su viejo juicio imperialista, de que los mercados de Europa y Asia están cerrados para ellos, y de que su campo de operaciones debe ser la América Latina”. Desde entonces, decía, incrementó sus inversiones y su comercio, especialmente en Sudamérica, “desplazando poco a poco el capitalismo inglés y cerrando celosamente nuestras aduanas a los productos de la creciente industria japonesa ... Y como la nueva guerra ya viene, *les urge estar preparados para reforzar su posición y consolidar su influencia en esta parte rica y virgen del planeta ... El primer paso es el abandono de la Sociedad de Naciones por los gobiernos de la América Latina; el segundo es la formación de una Liga de Naciones Americana.*”²⁹⁰

Se trataba de una lectura muy interesante, que además coincidía con la hecha por algunos de los principales consejeros del gobierno cardenista. Si esos eran los objetivos que el gobierno estadounidense se proponía alcanzar en la Conferencia, habría que participar para evitarlo. Sin embargo, al no encontrar oídos receptivos en las esferas de gobierno, convocaron y promovieron la organización de su propia Conferencia bautizada como **Conferencia Popular por la Paz Americana.**²⁹¹ *El Nacional* (“Diario Popular”) informó en su edición del 15 de septiembre que el

²⁸⁸ Vicente Lombardo Toledano, “*Peligro de una...*” *Art. cit.*, p. 29, en “Recortes de Prensa”, AHSREM, L-E-354, Exp. III/342.1(82)/6, f. 3.

²⁸⁹ *Idem.*

²⁹⁰ *Idem.* Las cursivas son mías.

²⁹¹ “Conferencia por la Paz de América”, Diario *El Universal*, México, 18 de septiembre de 1936, AHSREM, L-E-334, f. 298. La nota afirma que fue la CTM quien inicialmente promovió la mencionada Conferencia Popular; asegura también que antes de lanzar la iniciativa para organizarla, esta Confederación de Trabajadores (CTM) envió a las

22 de noviembre, días antes en que se celebrara el Congreso Oficial y en forma casi paralela, se inauguraría la referida Conferencia Popular, ya que “el mantenimiento de la paz no puede ser obra exclusiva de los gobiernos, sino obra de la voluntad de los pueblos libres y ampliamente expresada”. En ella se discutirían los siguientes puntos: 1).- Mantener el “status quo” en materia de armamentos; 2).- Establecer gradualmente el libre cambio entre todos los países de América; 3).- Permitir la libre circulación de hombres e ideas entre todos los países de América. A juicio de los promotores y organizadores, esos temas podrían ampliarse o modificarse.

Las conclusiones, según lo informaron los organizadores, serían presentadas “al Congreso Oficial como expresión del pensamiento popular de las naciones del Continente Americano”.²⁹² El evento era coordinado por un Comité Organizador integrado por representantes de distintas organizaciones populares; era presidido por la Dra. Alicia Moreau de Justo (Comité Pro Paz), viuda del prestigiado socialista argentino don Juan B. Justo.²⁹³

La cancillería mexicana no ignoró del todo la Conferencia Popular Americana por la Paz; en uno de sus documentos previos a la Conferencia de Buenos Aires apuntó: “Con posteridad y a iniciativa de la Confederación de Trabajadores de México, se ha organizado una **reunión o conferencia popular** en la propia ciudad de Buenos Aires que se efectuará una semana antes de la reunión interamericana y que tendrá también por objeto estudiar los problemas de la paz”.²⁹⁴

La CTM, además de promover el evento referido, dirigió un cablegrama a la Conferencia (oficial) de Buenos Aires, en el que dio a conocer a todos los gobiernos del continente la postura descrita líneas arriba:

La Doctrina Monroe y cualquier interpretación que quiera dársele -decían-, es contraria al sentir de los pueblos latinoamericanos, que independientemente de sus problemas comunes, no pueden ni quieren desligarse de las relaciones mundiales más necesarias hoy que nunca. Una Sociedad de Naciones Americanas o Tribunal Americano para resolver conflictos intercontinentales, en oposición a la Liga de Naciones de Ginebra, significaría la pérdida definitiva de los esfuerzos de los últimos quince años para

diversas organizaciones populares del continente la propuesta que el 5 de julio de 1936 hizo llegar a la cancillería mexicana.

²⁹² “Conferencia por la Paz de América”, *El Universal*, México, 18 de septiembre de 1936, AHSREM, L-E-334, f. 298.

²⁹³ México estaría representado por Carlos L. Gracidas. Los otros miembros del Comité organizador fueron: Vicepresidente 1º, Prof. Avelino Herrera (Comité Positivista Argentino); Vicepresidente 2º, Ed Giolitti de Chiaraviglio (Círculo Argentino Pro Paz); Secretaría del Interior, Srita. María L. Berrondo (Comité Pro Paz); Secretaría del Exterior, Srita. María Luisa Alberti (Bibliotecas y Recreos Infantiles); Tesorera, Sra. Sara D. de Franco (Bibliotecas y Recreos Infantiles); Pro-tesorera, Srita. Zaida Kaufman (Agrupación Femenina Rosa Luxemburgo); Vocales, Julia Rapaport (Agrupación Femenina Antiguerrera), Pascual Naccarati (Teatro del Pueblo), Manuel Palmeiro (Biblioteca Florentino Ameghino), Rosa Cruz Arena (Comisión H. de Reducción de Indios), José María Méndez (Centro Cultural Mariano Moreno); Lily Kelly (Círculo Argentino Pro Paz); María E. Ermitte (Agrupación Femenina Cecilia Grierson); Rosa S. de Packeman (Asociación de Cultura y Fomento de Bolívar); y, Sr. A. M. Cristiani (Orden del Olivo). En: “Conferencia por la Paz de América”, *El Universal*, México, 18 de septiembre de 1936, AHSREM, L-E-334, f. 298.

²⁹⁴ “Memorandum sobre la Conferencia Interamericana sobre la Consolidación de la Paz”, México, 22 de octubre de 1936, L-E-340, f. 508.

establecer bases mundiales de la paz, retrocediendo a las épocas donde se establecían las zonas de influencia de las grandes potencias, en perjuicio de los países débiles, y abriendo una causa legal para la guerra imperialista, pues la paz es indivisible como consecuencia de la interdependencia económica mundial. *Debe la Conferencia limitarse a ratificar la absoluta independencia y el derecho de cada país a darse el régimen que estime conveniente.* Las iniciativas que se trataban de presentar para combatir a los comunistas ‘a semejanza del pacto entre Alemania y Japón’ significaría la reforma de las constituciones democráticas y el establecimiento de dictaduras criollas al servicio del imperialismo. Es imposible que en estos momentos se establezcan regímenes comunistas por lo que el fantasma del comunismo es sólo la invención de un pretexto para destruir violentamente a los movimientos obreros.²⁹⁵

El movimiento obrero y popular, como bien puede apreciarse, irrumpió con fuerza y creatividad para participar en las decisiones más importantes que a nivel continente estaban por tomarse.

Así, observamos como las expectativas en torno a la convocatoria del gobierno estadounidense no sólo rebasaron los objetivos de sus promotores, también los colocaron en serios aprietos.

²⁹⁵ “Liga de Naciones en el nuevo Continente”, *El Universal*, 29 de noviembre de 1936, en “Recortes de Prensa”, AHSREM, L-E-354, Exp. III/342.1(82)/6, f. 3. Las cursivas son mías.

LA NO INTERVENCIÓN EN LA CONFERENCIA

Se trata de la segunda Conferencia Panamericana a la que asiste el primer mandatario estadounidense; la primera a la que asistió el presidente de Estados Unidos de Norteamérica fue la realizada en La Habana, en 1928, cuando la crítica en contra de la potencia del norte tocó fondo debido a su insistente, descarado y violento intervencionismo en Nicaragua (y en México, aunque en forma más sutil). La Conferencia de Buenos Aires, como la de La Habana, fue inaugurada por un presidente estadounidense, en ese caso, por F. D. Roosevelt.

Los trabajos de la Conferencia se organizaron en seis Comisiones de acuerdo al Programa previamente acordado: 1) Organización de la Paz, 2) Neutralidad, 3) Limitación de armamentos, 4) Problemas jurídicos, 5) Problemas económicos y 6) Cooperación intelectual; además, y como ya era costumbre, también se estableció una Comisión de Iniciativas. La designación de los presidentes de cada una de ellas quedó del siguiente modo: Primera Comisión, Francisco Castillo Nájera (Presidente de la delegación de México); Segunda Comisión, Alberto Ulloa (Delegado del Perú); Tercera Comisión, Luis Barrios Borgoño (Delegado de Chile); Cuarta Comisión, Armodio Arias (Jefe de la delegación panameña); Quinta Comisión, Sumner Welles (Delegado estadounidense); y, Sexta Comisión, Tulio Cesteros (delegado de República Dominicana). Carlos Saavedra Lamas, presidente de la delegación argentina fue nombrado presidente de la Conferencia.

El principio de No Intervención en los debates

La Primera Comisión (Consolidación de la Paz), considerada como la más importante de la Conferencia, fue presidida por Francisco Castillo Nájera, presidente de la delegación mexicana. Este hecho fue muy significativo, ya que el nombramiento se realizó mediante un intenso y “discreto” proceso de negociación. La presidencia de una Comisión ofrecía un importante margen de maniobra, dependiendo de cómo se le empleara y del peso político en las relaciones interamericanas del país de origen. Esto, en el caso de Castillo Nájera esta fuera de toda duda.

Fermín Toro comenta:

La designación del Jefe de la delegación de México, ..., como Presidente de la Primera Comisión, la más importante entre todas, tanto para los Estados Unidos [de Norteamérica] como para Argentina, Chile y Brasil, se explica posiblemente como una fórmula transaccional entre los dos bloques

contrapuestos presentes en la Conferencia, a saber: los Estados Unidos y su aliado Brasil, por una parte, y la Argentina y Chile, por la otra. En efecto, el gobierno de México, moderadamente nacionalista y definido en algunos aspectos frente al imperialismo, estaba al mismo tiempo obligado a desarrollar una política que no comprometiera las buenas relaciones con los vecinos del Norte, por la contigüidad geográfica con éstos, ...²⁹⁶

Interpretación que en lo fundamental compartimos, pues como veremos Estados Unidos de Norteamérica pretendió asignar el papel de simple “mediador” a la delegación mexicana, lo mismo que al gobierno mexicano desde que fue convocada la Conferencia. No obstante, los mexicanos obraron a fin de sacarle alguna ventaja.

El tema que más dificultó los trabajos de esta Comisión fue la discusión referente a la solidaridad americana en caso de amenaza extracontinental. De ese debate surgió una *Convención sobre Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz*, la cual estableció el mecanismo de consulta: A).- en caso de un estado virtual de guerra entre las mismas, pero también, aunque sólo con carácter facultativo, cuando se produjese una guerra internacional fuera de América que amenazare la paz del continente. En tales casos, cualquier nación podía convocar a las otras para consultarse y buscar mecanismos de prevención; y B).- en caso de guerra, la consulta sería inmediata a fin de buscarle solución.

A juicio de la delegación salvadoreña, en ella se reconocía de manera implícita que había intereses comunes que defender, se consagraba la solidaridad y se pactaba la *seguridad colectiva*, “haciendo desaparecer de modo definitivo toda idea de hegemonía en el continente americano”.²⁹⁷ Esta percepción fue compartida por varias delegaciones latinoamericanas, lo cual constituye un parámetro para medir el enamoramiento, ingenuidad, ceguera o ignorancia de algunos sectores gobernantes respecto a la política de la “Buena Vecindad”. Recuérdese que, muy por el contrario, la política exterior interamericana de “la hermana mayor” era fortalecer su hegemonía sobre el continente.

La Convención fue definida por Maximiliano Patricio Brannon, delegado salvadoreño,

²⁹⁶ Fermín Toro Jiménez, *Op. cit.*, pp. 200-201.

²⁹⁷ Significaba el fin de la Doctrina Monroe pues América toda pasaba a ser el guardián de la seguridad continental: “En esta forma se logró incorporar al Derecho Internacional del Continente, de modo concreto y definitivo, la doctrina de las Américas, que hace pasar al Panamericanismo, de su etapa nebulosa y ambigua, a una fase definida, clara y prometedora, a un proceso de más amplio desarrollo”. El Panamericanismo que iniciaba, decía, “consiste en la unión de todas las Repúblicas de América, en la defensa de sus intereses comunes sobre la base de la más perfecta igualdad y recíproco respeto a sus derechos de autonomía, independencia y libre desenvolvimiento...” En conclusión, la Convención equivalía a “un verdadero entendimiento regional”. “Informe de la delegación de el Salvador a la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, celebrada en la ciudad de Buenos Aires, del 1º al 23 de diciembre de 1936”, *Diario Oficial* de la República de El Salvador, Tomo 122, San Salvador, 10 de mayo de 1937, pp. 1254, 1256-1257, AHSREM, Exp. 32-14-4.

como el resultado de la “unanimidad en la transacción”. Según la defensa que hizo del proyecto centroamericano, hubo reuniones privadas donde se discutieron las diferentes propuestas y se llegó al resultado ya conocido:

Debemos aclarar que en la tendencia calificada de ambiciosa, en ningún momento se ha pensado en desvincularnos de los problemas internacionales. Lo que nosotros hemos querido y lo han establecido con bastante claridad la delegación colombiana y la delegación dominicana, es tener un órgano que se ocupe de modo más esencial de los problemas americanos, porque no participamos de la idea de que cuanto más retirado esté el juez de la escena de los sucesos, con tanto más acierto resolverá (...) En reuniones íntimas de hace algunos días, se discutieron éstas ideas por el grupo ambicioso, por el grupo inquieto de ideas quizás demasiado impracticables aún (...) Allí se manifestó la idea de que se formara una Liga de Naciones Americanas, que sin desconocer el papel universal de la Liga de Ginebra, sino cooperando con sus actividades, viniera a atender de modo más entusiasta y más atento los problemas americanos. Y se llegó a insinuar la idea de que esa conquista se realizara con los países que quisieran adherirse. Poco después, reflexionando, pensamos que no habíamos venido aquí para aniquilar esfuerzos con actitudes aisladas. Después quisimos transar, y así surgió el Pacto de Afianzamiento de la Paz (...).²⁹⁸

En honor a la verdad, la disputa central se dio entre los proyectos argentino y estadounidense y al interior de un reducido grupo de delegaciones. Siguiendo los informes confidenciales del delegado mexicano Ramón Beteta, algunas naciones latinoamericanas llevaban su proyecto de Liga de Naciones Americanas, “que para algunos sonaba a desafío lanzado contra la Sociedad de Naciones, de sentido universal”. Estados Unidos de Norteamérica participaba con el proyecto “no del todo definido, pero cuyo texto en sus sucesivas correcciones, a lo largo de seis meses, era conocido, y ofrecía precisamente con su proyectado Consejo Consultivo Permanente de Ministros de Relaciones Exteriores, así como con la multilateralización de la doctrina Monroe, el que se llamó concepto americano de neutralidad, y otros aspectos, algunas de las dificultades no menores.”²⁹⁹ Argentina, por su parte, era partidaria del *Sistema de Consulta* pero sin que tuviese el carácter de “permanente”, y “reiteraba su línea tradicionalmente universalista, enmarcada en una serie de pactos multilaterales con todas las naciones del mundo”. Frente a esta serie de proyectos,

¿Lograríase coordinar la voluntad de todos los países de América en torno a una fórmula única y concordante? ¿Se conseguiría vencer las dificultades que cada delegación proyectante pudiera oponer para retirar o atenuar y reformar sus proyectos?... Felizmente, a medida que las comisiones seguían pacientemente con su trabajo de hormiga, estudiando proyectos y analizando proposiciones que iban siendo despachadas por los respectivos relatores, y al margen de esa tarea visible y aparentemente monótona, *se realizaba el gran trabajo de la unificación de voluntades, limándose ‘los extremos en*

²⁹⁸ *Ibíd.*, p. 1256, AHSREM, Exp. 32-14-4.

²⁹⁹ Citado de la nota del diario argentino *La Nación*, del 13 de diciembre de 1936, “porque, en efecto, lo que dice el mencionado diario es en cierto modo exacto”. De Ramón Beteta al Secretario de Relaciones Exteriores de México, Buenos Aires, 13 de diciembre de 1936, AHSREM, Exp. L-E-328 (1), f. 23.

*busca de un medio justo' y razonable.*³⁰⁰

Esto viene a confirmar lo que el delegado salvadoreño dejó entrever en su informe: que la convención referida fue producto, en lo fundamental, de la diplomacia secreta.

El proyecto argentino, apuntó Ramón Beteta, fue presentado por Carlos Saavedra Lamas, “pero no fue dado a conocer en la forma usual sino que, confidencialmente, fue trasmitido al Doctor Castillo Nájera, a la delegación [norte] americana, a la de Brasil y a la de Chile. Este convenio se formuló para sustituir al que, a iniciativa de la delegación brasileña estaba siendo objeto de conversaciones entre varias Delegaciones, y con el cual se buscaba la eliminación de la doctrina Monroe, quitándole su carácter unilateral, mediante un Convenio o Pacto de Solidaridad Interamericano.”³⁰¹

Como Argentina no estaba de acuerdo con el proyecto brasileño (avalado por los estadounidenses), propuso el convenio referido (Convención) en el que no se establecía ningún compromiso de solidaridad, únicamente la consulta mutua como medio para una posible uniformación en la política. Es decir, una vez que el proyecto estadounidense (Consejo Consultivo Permanente) fue por completo rechazado, entró a la escena uno de sus intermediarios (o, si se quiere, uno de sus peones): Brasil.

Fue esa la coyuntura aprovechada por la delegación mexicana para cumplir las instrucciones de su gobierno. Como los consejeros éste habían previsto que el “Código de Paz”³⁰²-propuesto por México- sería rechazado, o por lo menos no aprobado, tal como sucedió,³⁰³ la delegación debía procurar, por lo menos y de manera separada, la aprobación de algunos de los principios contenidos en él.³⁰⁴ La oportunidad llegó y fue aprovechada como tal:

³⁰⁰ *Idem.* Las cursivas son mías.

³⁰¹ De Ramón Beteta al Secretario de Relaciones Exteriores de México, Buenos Aires, 13 de diciembre de 1936, AHSREM, Exp. L-E-328 (1), f. 24.

³⁰² El proyecto completo puede ser consultado en, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Conferencias Internacionales Americanas, 1989-1936. Recopilación de tratados y otros documentos*, México, Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1990, pp. 506-519.

³⁰³ Como se recordara, el proyecto fue elaborado en base al presentado, también por la representación mexicana, en la VII Conferencia Panamericana (1933). Los gobiernos del continente hicieron caso omiso de la resolución de esa Conferencia que los obligaba a estudiar el mencionado proyecto por lo que en Buenos Aires se consideró que no existían las condiciones para que se aprobara. La resolución tomada al respecto el 21 de diciembre fue que el proyecto se enviaría al Comité de Expertos, encargado de la codificación del Derecho Internacional, para que lo incluyese en los trabajos que debía tener en cuenta la Conferencia de Lima. *Informe de la Delegación de México...* *Op. cit.*, p. 41. Ver también: de Ramón Beteta a Secretaría de Relaciones Exteriores, Buenos Aires, 18 de diciembre de 1936, AHSREM, Exp. L-E-328(1), ff. 83-85.

³⁰⁴ “De acuerdo con las instrucciones recibidas, la delegación de México trabajó en el sentido, no de procurar imponer de una vez dicho Código de la Paz, sino el de obtener, sobre cada capítulo especial que el Código contiene y que fue objeto de nuevas resoluciones y convenios en las diversas Comisiones de la Conferencia, el triunfo de algunos

La delegación mexicana, al conocer este proyecto [el argentino], manifestó que estaría dispuesto a apoyarlo siempre que en él se hicieran algunos cambios de redacción, el principal de los cuales era necesario para dejar bien claro que la consulta mutua procedería únicamente en caso de guerra entre las repúblicas americanas y no en el caso de guerra civil como podía tal vez entenderse en el texto original que nos fue presentado, que era un tanto confuso en este particular.³⁰⁵

En otras palabras, debía establecerse jurídicamente que el principio de consulta no se emplearía para *intervenir* en los asuntos internos de cualquiera de las naciones del continente. México, como ya lo anotamos líneas atrás, vivía un proceso de incertidumbre y de fuertes presiones debido a las políticas reformistas que encabezaba su gobierno. Por esa razón y previendo dificultades futuras, sobre todo con Estados Unidos, la delegación mexicana condicionó su apoyo a que en el referido proyecto “se hiciese constar *el principio de no intervención* aún en el caso, o con el pretexto de dar cumplimiento a las estipulaciones que sobre consulta contiene dicho proyecto.”

La delegación argentina, y las demás primeramente consultadas [Brasil, Chile y Estados Unidos de Norteamérica], estuvieron de acuerdo con nosotros; pero se estimó como preferible, en vez de agregar al proyecto una cláusula sobre la *no intervención*, formular un nuevo instrumento que, con el carácter de protocolo adicional al Convenio sobre Derechos y Deberes de los Estados, suscrito en la Conferencia de Montevideo (26 de diciembre de 1933), diera nueva fuerza al principio de *no intervención*, que como se recordará, en aquel convenio resultaba atenuado en virtud de la reserva que al artículo respectivo hicieron los Estados Unidos.³⁰⁶

Una vez que las delegaciones de esas cinco naciones estuvieron de acuerdo en ambos instrumentos, encomendaron a Castillo Nájera “la tarea de negociar la adhesión a ambos convenios por parte de las demás delegaciones.” Algo así como, “Esta bien, retiramos nuestras reservas a la doctrina de no intervención pero a cambio te pedimos consigas las firmas de los demás”.

Con tacto y habilidad el presidente de la Comisión consiguió la aprobación unánime del resto de las delegaciones. Entonces “se convocó con urgencia a una reunión de la primera Comisión [12 de diciembre], a fin de presentar ambos proyectos”, los cuales fueron desde luego aprobados. Con ello la Conferencia salió “del impasse que hace pocos días parecía haberse producido”.³⁰⁷ Así, y después de todo tipo de triquiñuelas y maniobras acaecidas a la sombra de la diplomacia secreta, fueron aprobados los dos documentos que hasta la fecha siguen siendo

principios en el Código contenidos”. De Ramón Beteta a Secretaría de Relaciones Exteriores, Buenos Aires, 18 de diciembre de 1936, AHSREM, Exp. L-E-328(I), ff. 83-85.

³⁰⁵ De Ramón Beteta al Secretario de Relaciones Exteriores de México, Buenos Aires, 13 de diciembre de 1936, AHSREM, Exp. L-E-328 (1), f. 24.

³⁰⁶ *Ibid.*, ff. 24 y 25. Las cursivas son mías.

³⁰⁷ *Ibid.*, p. 25.

considerados los más importantes de la Conferencia de Buenos Aires.

En el *Protocolo de No Intervención* se estipuló en su primer artículo que “Las Altas Partes contratantes declaran *inadmisibile la intervención* de cualesquiera de ellas, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos interiores y exteriores de cualquiera otra de las partes”.³⁰⁸ Además, se estableció que en caso de violación de dicho principio se podía promover una consulta, y si se llegara a presentar alguna interpretación del principio que no hubiese sido resuelta en la Conferencia, sería sometida a la conciliación, al arbitraje, o al arreglo judicial.³⁰⁹

En la sesión especial de la Primera Comisión, del 12 de diciembre, donde fueron presentados y aprobados formalmente los documentos citados, Castillo Nájera -presidente de la Comisión- pronunció un discurso en el que halagó a F. D. Roosevelt y la “buena vecindad”, pues creía ver en la aceptación incondicional del principio de *no intervención* una actitud honesta y desinteresada del gobierno estadounidense.³¹⁰ En realidad se trató de cortesía diplomática; las palabras del jefe de la delegación argentina, Carlos Saavedra Lamas, fueron ilustrativas ya que ellas retratan sin más la estrategia seguida por los representantes mexicanos:

... la proposición sobre *No Intervención*, propia de México, la nación orgullosa y serena, viril y tranquila, que ha mantenido siempre en nuestro panamericanismo principios rígidos y *que aprovechaba la amplia comprensión del momento para generalizar*, en el segundo proyecto presentado [el primer proyecto fue el de Convención sobre Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz, presentado por Argentina], los principios de *no intervención*, que quedan definitivamente consagrados. (sic)³¹¹

El delegado del Perú, Felipe Barreda Laos, fue menos diplomático en sus halagos:

...sin necesidad de librar jornadas doctrinarias ni duelos oratorios, sino por acción de la cooperación americana y por la fuerza del prestigio de nuestros países, la *Doctrina Monroe* se esfuma. La vemos alejarse sin ruidosa despedida, para sustituirla por esta forma de cooperación de nuestra América, declarando y afirmando la defensa de nuestro continente, confiada a nuestros propios países, medios y recursos.

Hay un capítulo de gran trascendencia en estos convenios. Me refiero a la iniciativa feliz que ha tenido la delegación de México,... En definitiva, señores, y precisando el alcance de estos instrumentos, creo que el día de hoy señala un momento culminante en la historia del panamericanismo efectivo, sincero,

³⁰⁸ *Idem.*

³⁰⁹ “Protocolo adicional relativo a No Intervención”, en *Informe de la Delegación de México... Op. cit.*, pp. 137-138. Ver también: De Ramón Beteta al Secretario de Relaciones Exteriores de México, Buenos Aires, 13 de diciembre de 1936, Exp. L-E-328 (1), ff. 24 y 25.

³¹⁰ “Cumple a la Presidencia honrar al paladín, al moderno cruzado, al peregrino de esos ideales superiores a que antes me referí, quien después de haber sido el autor de la iniciativa de esta reunión ha recorrido inmensas distancias y visitado diferentes capitales, para propagar la buena nueva, para demostrar que no es expresión de fórmulas verbales lo que se ha designado con el nombre de política del ‘buen vecino’, que un real panamericanismo ha nacido, que crece, se desarrolla y tiene conciencia cada vez mayor de sus altos destinos ...” Castillo Nájera, 12 de diciembre de 1936, *Diario de la Conferencia.*

³¹¹ *Informe de la Delegación de México... Op. cit.*, p. 36.

profundo y eterno. Hemos ganado una jornada para la paz y el porvenir de América.³¹²

No por nada Eduardo Hay, secretario de Relaciones Exteriores de México, envió inmediatamente después una “sincera felicitación” a Castillo Nájera y todos los miembros de la delegación en virtud del “triunfo obtenido en la Conferencia” (Protocolo de No Intervención). Por su parte, la cancillería argentina consideró que, “los pactos consultivos de Buenos Aires, ... constituyen el estatuto jurídico del gobierno internacional en América y en los que se consagra que el control de la seguridad continental es competencia colectiva, susceptible de ponerse en función por la coordinación de las *voluntades soberanas e iguales* de todas las Repúblicas de este hemisferio (Mario Antelo: ‘La Técnica Consultiva en el Derecho de Gentes’).”³¹³

La cuarta Comisión (de la Conferencia) que se ocupó de los problemas jurídicos, tocó dos temas íntimamente ligados a la intervención y no-intervención: *eliminación de la fuerza y de la intervención diplomática* en casos de reclamaciones pecuniarias y los problemas en torno al asunto de la nacionalidad.

En materia de reclamaciones pecuniarias únicamente Perú y Argentina presentaron proyectos. El argentino fue el más completo en tanto que consagraba las Doctrinas Calvo y Drago, a diferencia del peruano que ponía el acento en la prohibición del uso de la fuerza para el cobro de deudas. La novedad del proyecto argentino residía en que eliminaba la Cláusula Porter - introducida en la Conferencia de la Haya en 1907, la cual no diferenciaba entre deudas públicas y deudas contractuales; eso venía manteniendo abierta la posibilidad de que en ciertos casos se usara la fuerza para el cobro de deudas. Es de mencionar que en este caso, el gobierno mexicano no presentó documento específico y se limitó a incluir en su “Código de Paz” la proscripción de la fuerza en el cobro de la deuda.

Las diferencias fueron profundas y dividieron en dos bloques a los asistentes a la Conferencia. Por un lado, Estados Unidos de Norteamérica con su aliado principal, Brasil, y por el otro lado el resto de las representaciones latinoamericanas lideradas por Argentina. La cláusula de discordia fue el artículo 1º del proyecto que ésta presentó, con el acuerdo de las delegaciones chilena y peruana: “Las Altas Partes Contratantes se comprometen sin reserva alguna a *no emplear la fuerza armada ni a recurrir a la intervención diplomática ni a aceptarla* para el cobro de deudas

³¹² *Ibíd.*, pp. 36 y 37.

³¹³ En Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *Reuniones de Consulta entre Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas, Panamá 1939, La Habana, 1940. Participación Argentina*, Buenos Aires, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1941, p. 9. AHSREM, Exp. III-467-2.

públicas o contractuales, o para apoyar reclamaciones de origen exclusivamente pecuniarias.”³¹⁴

Recuérdese que a partir del crac del 29 la mayoría de las naciones latinoamericanas suspendió el pago de sus deudas públicas y privadas (con los gobiernos e inversionistas extranjeros, muchos de estos estadounidenses); para 1933 sólo Venezuela, Nicaragua, Honduras, Haití y Argentina mantenían los pagos de la deuda.³¹⁵ Entonces, como el proyecto prohibía la *intervención armada y diplomática* para el cobro, su aprobación afectaba fundamentalmente Estados Unidos de Norteamérica, principal acreedor del mundo desde 1918. Por esa razón su principal aliado (Brasil) salió al quite proponiendo una disposición adicional que colocaba las controversias por el cobro de deudas fuera de la jurisdicción interna de los Estados: “... Si en cualquiera de dichos casos [suspensión de pago de deudas públicas o privadas] las vías diplomáticas ordinarias se muestran insuficientes para la solución de la controversia, el Estado deudor no tendrá el derecho de rehusar el recurso del arbitraje o la dedición de una Corte de Justicia Internacional...”.

¿Quién venía fungiendo como árbitro principal en las controversias interamericanas? ¿Quién, en lo fundamental, venía decidiendo (o incidiendo) en esos casos? Estados Unidos de Norteamérica. No casualmente, para asegurar y reforzar esta postura, la propia delegación estadounidense sugirió entonces sustituir la frase “intervención diplomática” por la de “medios coercitivos”, lo cual modificaba por completo el sentido de la primera. Al parecer, la finalidad era conservar la libertad de ejercer todos los medios de presión que pueden disfrazarse bajo la diplomacia.

Las delegaciones chilenas y peruana aceptaron la propuesta brasileña siempre y cuando se estipulara también que el arbitraje internacional tendría validez una vez agotados los mecanismos de justicia local. La delegación estadounidense no la aceptó; al final, el tema fue turnado a la Comisión de Expertos con la encomienda de presentar un proyecto en la Conferencia de Lima.³¹⁶

En la mencionada Comisión también fue considerado el tema del “amparo diplomático”. Las Delegaciones de Argentina, Chile y Perú presentaron proyectos. Argentina planteaba reglamentar el amparo diplomático de compañías, sociedades anónimas y personas jurídicas en general; el proyecto chileno contenía una reglamentación general del amparo diplomático; y, el peruano consistió en un proyecto de Convención para uniformar los principios relativos a las

³¹⁴ El proyecto fue presentado el 7 de diciembre.

³¹⁵ Vid, Juan Manuel Salceda Olivares, *Op. cit.*, pp. 267-271.

³¹⁶ Vid, Fermín Toro Jiménez, *Op. cit.*, pp. 226-229. También: *Informe de Delegación de México... Op. cit.*, pp. 80-83.

reclamaciones diplomáticas.³¹⁷ El asunto fue considerado aún inmaduro, por lo que no se tomaron resoluciones al respecto.

Del mismo modo fue abordado el asunto de la nacionalidad, cuya discusión venía dándose desde la década anterior. La delegación del Perú presentó un proyecto y en base a él giró la discusión. Éste consignaba algunos principios considerados como de interés común, además, consagraba la *igualdad entre nacionales y extranjeros*. Sin embargo, tampoco hubo acuerdo y se optó por enviarlo a la Comisión de Expertos para que ésta, una vez que lo hubiera estudiado presentara un proyecto en la Conferencia de Lima.

Llama la atención que en estos debates la participación de la representación mexicana sea escasa y/o nula, pese a que eran cuestiones centrales para el gobierno mexicano, tal como algunos de sus consejeros en su momento lo señalaron. Y para ello, baste tener presente que en 1938 el presidente mexicano hizo públicos principios similares a lo planteado por los países sudamericanos en esta Comisión, y que algunos bautizaron como *Doctrina Cárdenas*.³¹⁸ Es posible que la representación mexicana, lo mismo que su gobierno, consideraran suficiente -por el momento- el triunfo con la consagración del principio de *no intervención*.

La no intervención y otros debates

En la Primera Comisión se presentaron también otros debates en torno a asuntos que guardan estrecha relación con la *intervención y no intervención*. Recordemos que las Delegaciones de Colombia y República Dominicana presentaron proyectos de constitución de una Liga de Naciones Americanas. En la defensa del proyecto colombiano, el delegado Jorge Soto del Corral:

Las Naciones Americanas profesan con honestidad y desinterés los principios jurídicos de la Liga [ginebrina] y respetan su Pacto constitutivo. Forman una tercera parte de los miembros de la Liga, y los votos deberían ser decisivos en la determinación que ella tome. Pero en el futuro tienen ante sí, no una pregunta, sino una serie de interrogaciones sobre la política que debían seguir. Si mañana hay otra guerra de agresión, y otras sanciones [en referencia a las acordadas en contra de Italia], ¿las votarán, corriendo las contingencias diplomáticas y aceptando las cargas económicas que ellas implican, o se negarán a votarlas, contribuyendo a que el Pacto sea una mentira? ¿Sí mañana tienen un conflicto entre ellas, lo someterán a la intervención de la Liga, cuyos precedentes están viciados por las irregularidades

³¹⁷ La delegación argentina presentó un proyecto de Convención en el que se consignaban algunas reglas sobre inmunidad de navíos de Estado. El objetivo era que los tribunales de justicia conocieran de tales reclamaciones pecuniarias, cuando el Estado era el propietario y no dedicaba sus naves a fines públicos o políticos. La Conferencia acordó recomendar a los Estados americanos adherirse a la Convención de Bruselas del 10 de abril de 1926, en la cual estaban incluidas ciertas reglas sobre la inmunidad de navíos del Estado. También recomendó al Comité de Expertos estudiar el proyecto argentino y presentar un informe a la Conferencia de Lima. *Informe de Delegación de México... Op. cit.*, pp. 83 y 85.

³¹⁸ Vid, Salvador Mendoza, *La Doctrina Cárdenas*, México, Ediciones Botas, 1939, 79 pp.

en que la institución ha incurrido, por exigencias de la política europea? ¿Sabemos si en un choque entre una Nación pequeña de América y una grande de Europa vamos a hacer víctimas del precedente japonés o del precedente italiano? ¿Sabemos siquiera si una cuestión de oportunidad en la compleja política del viejo Continente no habrá de dar un rumbo antijurídico e inequitativo a un conflicto americano sometido a la Liga?³¹⁹

Esos casos (chino-japonés e ítalo-etíope) eran representativos de la amenaza que se cernía sobre los países “débiles”: el desamparo frente a los abusos de los países “fuertes”, los cuales podían invadir a otras naciones y someterlas sin que nada ni nadie se los impidiera.

Como los países americanos - a su juicio- eran hasta ese momento espectadores en la Liga ginebrina, era momento de constituirse en una Liga a fin de colaborar con aquella y de salvarla de la debacle. La contradicción central de la SDN era pretender establecer y defender normas de carácter universal, pero “que sólo influyan y decidan sobre ellas los países europeos. [Por tanto] constituir el organismo americano planteado significaría actuar unificadamente en Ginebra.” Desde luego, la colaboración entre ambos organismos -señaló- tenía que comenzar “por la modificación del artículo 21 del Pacto, en el cual se reconoce a la *Doctrina Monroe* como un acuerdo regional (sin que lo sea), con el reconocimiento de la Asociación Americana por la Liga de Ginebra, como un pacto regional (*sic*)”.

El problema de la defensa colombiana residió en la omisión que hicieron del papel que Estados Unidos de Norteamérica jugaría en el organismo regional, dado su poderío político, económico y militar. Max Henríquez Ureña, de la delegación dominicana, en cambio, hizo un excelente recuento histórico del ideal unionista americano, sin matizar en las diferencias que entrañaba la posición estadounidense y la latinoamericana de corte bolivariana. Concluía afirmando que la Unión Panamericana era, de hecho, una Liga de Naciones Americana, aún y cuando en sus orígenes no se hubiese proyectado así. Por tanto, sólo faltaba darle la envoltura legal.

Pese a que el debate tocó lo que para Estados Unidos era de su pertenencia exclusiva -la Doctrina Monroe-, la oposición insalvable no vino de esa nación sino de algunas naciones del sur de América como Argentina y Chile:

Y ahora señores -dijo el delegado salvadoreño- , para terminar, no habrá una palabra de censura para la delegación argentina, que ha ofrecido algunas resistencias. No podemos hacerlo, ni queremos hacerlo, porque respetamos sus principios y su manera de considerar el problema. ¡Tan sólo lamentamos que en el ambiente donde tan brillantemente actuaran Rivadavia y Sarmiento, San Martín y Belgrano y tantos otros próceres que honran las páginas de la historia argentina, se haya encontrado tibieza para una idea

³¹⁹ “Informe de la Delegación de El Salvador... Doc. cit., p. 1258, en, AHSREM, Exp. 32-14-4.

que los manes de las actuales generaciones argentinas habrían apoyado cálidamente.³²⁰

No es que Estados Unidos hubiese estado de acuerdo totalmente con el contenido del proyecto colombiano, más bien no hubo necesidad de contrarrestarlo. En última instancia, y por razones obvias, a la potencia norteña le hubiera gustado la aprobación del proyecto en los términos propuestos por República Dominicana.³²¹ Al final, el asunto se consideró inmaduro y pasó a la siguiente Conferencia: los países que presentaron proyectos unificarían criterios para realizar un solo informe, el cual enviarían a la Unión Panamericana a fin de que se considerase en la Conferencia de Lima.

La delegación mexicana de manera hábil no intervino, pues al igual que Estados Unidos de Norteamérica sabía que los sudamericanos no permitirían el establecimiento de la Liga Americana. Esperó y llegado el momento, siguiendo su estrategia, lanzó una iniciativa que fue aprobada por la Conferencia como la Resolución XXIX, a través de la cual se recomendó a los Estados americanos miembros de la Sociedad de Naciones y signatarios del Pacto Kellog y del Pacto Antibélico Sudamericano, solicitaran de los Estados extraños a la Sociedad -o que eran partes en los otros Tratados- cooperasen con aquélla en el estudio de los proyectos encaminados a coordinar los diferentes instrumentos con el Pacto Constitutivo de la la Sociedad de Naciones. También, en otra Resolución se recomendó a los Estados americanos no miembros de la Sociedad de Naciones, o que fueran parte de los otros tratados mencionados, que cooperasen con aquélla en las medidas que adoptase para prevenir la guerra o para resolver pacíficamente los conflictos internacionales.³²²

Cierto que a esas alturas estas resoluciones parecían poco trascendentes dada la crisis de la SDN, sin embargo, no debemos olvidar que el gobierno mexicano seguía abrigando amplias esperanzas en torno al papel que tal organismo pudiese desempeñar. Del mismo modo, el temor a que se estableciera un organismo regional hegemónico por su vecino norteño era grande. No por nada el silencio que mantuvo en la discusión y el nombramiento, en enero de 1937, de uno de sus mejores asesores, Isidro Fabela, para que lo representara en Ginebra.

Por otro lado, y como ya se comentó, las Delegaciones de Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua presentaron un proyecto de tratado. Éste proclamaba la “absoluta

³²⁰ *Ibíd*, p.1256. AHSREM, Exp. 32-14-4.

³²¹ Según el informe de la delegación salvadoreña, la iniciativa centroamericana -tratado de Solidaridad y Cooperación Interamericano- fue apoyada por Brasil, Chile, Venezuela, México, Uruguay, Perú, Cuba, Estados Unidos y Bolivia. “*Informe de la Delegación de El Salvador... Doc. cit.*, p. 1256, Exp. 32-14-4.

³²² Tal resolución fue aprobada por todas las delegaciones, excepto por Estados Unidos quien se abstuvo de votar. *Informe de la Delegación de México... Op. cit.*, p 43.

igualdad jurídica” de los Estados americanos, “el respecto irrestricto a sus *soberanías*”, la proscripción de la conquista territorial, la *no intervención*, la ilegitimidad del cobro compulsivo de las obligaciones pecuniarias, el carácter obligatorio del arbitraje y la neutralidad de América en todas las guerras y conflictos extracontinentales. Éste proyecto correspondía al que los consejeros mexicanos catalogaron en sus diagnósticos como el “proyecto guatemalteco”.³²³

La discusión que generó se centró en tres cuestiones: a).- se aprobaba en calidad de tratado, resolución o declaración; b).- si al considerar un agravio propio la agresión a cualquiera de ellas por parte de una nación extracontinental, las naciones americanas debían “originar una reacción uniforme y común, para lo cual las cancillerías de América procederían a un acuerdo inmediato para determinar las medidas ...” (artículo 2º); y, c).- la neutralidad (artículo 3º). Al final el proyecto terminó en una declaración de Solidaridad y Cooperación Interamericana, pues, “las estipulaciones que contenía, siendo ya de materia de derecho internacional positivo, consignadas como están en diversos tratados y convenciones en vigor, no tenían porque ser repetidas nuevamente en un nuevo tratado.”³²⁴ Por lo demás, fue rechazada la parte del artículo tercero que proclamaba la neutralidad y el segundo fue modificado en los términos propuestos por Argentina: “Que todo acto susceptible de perturbar la paz de América les afecta a todas y a cada una de ellas y justifica la iniciación de los procedimientos de consulta previstos en la Convención para el Procedimiento,...”³²⁵

Es probable que hayan existido gestiones de parte del Departamento de Estado norteamericano a fin de que algunos de estos países presentase la iniciativa, pues ello permitió a la delegación estadounidense hacer un diagnóstico certero y fresco de las posibilidades reales que tenían sus proyectos. Ello se hará evidente al hacer un repaso breve de las otras comisiones, sobre todo la 2ª (sobre Neutralidad).

El otro asunto discutido en esta Comisión fue el de la Corte Interamericana de Justicia. Presentaron proyectos Perú y Panamá; los países centroamericanos hicieron explícito su apoyo a la propuesta que fuese considerada más viable. A igual que el asunto de la Liga de Naciones Americanas, Argentina y otras representaciones se opusieron rotundamente por lo que la Conferencia acordó encomendar al Consejo Directivo de la Unión Panamericana elaborar un

³²³ Ver pp. de este trabajo.

³²⁴ *Ibíd*, pp.52-53.

³²⁵ *Ibíd*, pp. 1256-1257, AHSREM, Exp. 32-14-4.

informe a fin de que fuese presentado en la próxima Conferencia.³²⁶

No intervención y Neutralidad

El debate en la Segunda Comisión (Neutralidad) se centró en decidir si los Estados Americanos debían aplicar un sistema de neutralidad como se entendía antes del establecimiento de la Liga de Naciones, o si prevalecería el sistema instituido por ésta, según el cual la neutralidad había dejado de existir, pues en el caso de un conflicto armado, una vez que una de las partes era declarada agresor, todos los Estados miembros de la Sociedad de Naciones aplicarían sanciones a éste y asistirían al agredido. Así pues, lo que estaba en juego no era una cuestión de palabras ya que el proyecto de Estados Unidos de Norteamérica tendía a imponer la neutralidad, entendida en el sentido de otorgar un trato indiscriminatorio al agredido y al agresor. Es decir, una neutralidad que no toleraba la intervención, en su formato belicista, enfrentada a otra que podía servir justamente para tolerarla, enmascararla, e incluso incentivarla.

Para ilustrar una y otra posición respecto a la neutralidad, basta recordar la actitud de los gobiernos estadounidense y mexicano frente a la invasión de Etiopía por parte de Italia. El gobierno cardenista pugnó por definir y sancionar al agresor, en ese caso Italia; una vez logrado eso, cumplió al pie de la letra las sanciones establecidas por la SDN, incluso y yendo más allá, embargó la venta de petróleo a aquella nación. Los fundamentos de esta actitud los remarcó el presidente Cárdenas al dar las instrucciones a Isidro Fabela (en enero de 1937) para su desempeño en Ginebra: “ México ha reconocido y reconoce como inalienable el principio de *no intervención*. Como consecuencia, México se constituye, en todo momento que sea necesario, en defensor de cualquier país que sufra una *agresión exterior* de cualquier potencia”.³²⁷

En cambio, el gobierno de Roosevelt proclamó una Ley de Neutralidad (1935), en la que se escudó para rechazar por completo las medidas acordadas por la SDN y mantener intactas sus

³²⁶ También, fue aprobado un Tratado relativo a la Prevención de Controversias, en base al proyecto que presentó la delegación chilena. En él se obligaba a los Estados signatarios a formar comisiones especiales bilaterales mixtas permanentes, cuya función sería el estudio de las causas de controversia. Por otro lado, el Tratado de Buenos Oficios y Mediación, que se aprobó a iniciativa de la representación de Brasil, estableció una normatividad más precisa que la existente respecto a ambos instrumentos de paz. El proyecto contemplaba otros aspectos como la definición del agresor, la solidaridad frente a la agresión y la condena a ésta, pero no fueron tratados. *Informe de la Delegación de México...* *Op. cit.*, pp. 46-47.

³²⁷ “En el caso de Abisinia -señaló-, México reconoce que ese Estado ha sido víctima de una agresión a su autonomía interna y a su independencia de Estado soberano por parte de una *potencia interventora*. En consecuencia, la delegación mexicana [en la SDN] defenderá los derechos etíopes en cualquiera circunstancias...”. En, Isidro Fabela, *Cartas al...* *Op. cit.*, pp. 210-211 y 227-231.

relaciones económicas con Italia, relaciones que, por ejemplo, incluían la venta de petróleo, material indispensable en el abastecimiento de un ejército.

Algo similar sucedió en el caso de la guerra española (iniciada en julio de 1936). Mientras México apoyó decididamente al gobierno republicano encabezado por Manuel Azaña, Estados Unidos de Norteamérica, Gran Bretaña y Francia promovieron el *Comité de No Intervención*, con el argumento de que se trataba de una guerra civil. En ese sentido, Isidro Fabela cuestionó:

¡Guerra civil! Cuando Mussolini organizaba en Roma a sus legionarios para llevarlos al suelo español a pelear contra la república y los felicitaba públicamente por sus triunfos... Cuando los aeroplanos de guerra alemanes bombardeaban sin piedad ciudades españolas indefensas... Cuando las armas y pertrechos de guerra con que Franco peleaba fueron en buena proporción suministrados por los gobiernos totalitarios... Cuando Rusia también proporcionaba aeroplanos y pilotos al gobierno español, aunque en un número muy inferior al de los aliados de Franco... la guerra española, es cierto, comenzó siendo civil, pero degeneró en internacional y como internacional hizo caer al gobierno republicano.³²⁸

Y cuando en el Consejo y la Asamblea de la SDN declararon *neutrales* a los estados miembros ante la contienda, Isidro Fabela preguntó: “¿Con qué derecho...? ¿Por qué no se decretó la agresión de Alemania e Italia a España como se decretó la agresión fascista en Etiopía...?”³²⁹ Esto deja ver que la lectura mexicana de la coyuntura era mucho más certera que la de los gobiernos británico, francés y estadounidense, aunque también –y de modo fundamenta- muestra como la cuestión era de suma relevancia.

Antes de presentar el proyecto en Buenos Aires -que era de conocimiento público-, la delegación estadounidense hizo un ensayo a través de terceros a fin de confirmar o rectificar su diagnóstico sobre las posibilidades de éxito que tendrían; es decir, buscó a una representación latinoamericana que fungiera como escudo (presentando el proyecto estadounidense un poco maquillado) a fin de detectar los obstáculos y diseñar una estrategia para superarlos.

De ese modo, en la segunda sesión de la Comisión fueron presentados dos proyectos, uno por Chile y otro por Perú,³³⁰ los cuales fueron discutidos en la tercera sesión (10 de diciembre). Como el proyecto peruano era bastante similar (al menos en lo fundamental) al estadounidense, los

³²⁸ *Ibíd*, pp. 222-223.

³²⁹ *Idem*.

³³⁰ El proyecto chileno se concretó a proponer el sistema de consultas a fin de que se diseñara una política conjunta en materia de neutralidad, mientras que el peruano retomó lo establecido por la Conferencia de la Haya de 1907, introduciendo una distinción: conflicto entre Estados americanos y conflicto entre un Estado americano y uno extracontinental. De hecho, esa era la diferencia básica con el proyecto estadounidense, el cual contemplaba una política uniforme para todos los países del continente en caso de un conflicto armado (proponía la creación de una comisión internacional constituida por los Ministros de Relaciones Exteriores de los países signatarios, que tendría por funciones procurar una acción uniforme en materia de legislación sobre neutralidad). *Informe de Delegación de México... Op. cit.*, pp.60-61.

delegados que hicieron uso de la palabra (de Uruguay, Guatemala, Colombia y Haití) manifestaron su total desacuerdo con ambos,

... en ella -anotó Ramón Beteta- se puso de manifiesto, con toda claridad, la oposición que existe contra el proyecto [norte]americano, por más que las críticas que se hicieron al sistema se referían directamente al proyecto del Perú, y sólo indirectamente a aquél. La Comisión, casi unánimemente, manifestó... su preferencia por el sistema de la Liga [de Naciones ginebrina] que se basa no en una neutralidad propiamente dicha, sino en una distinción entre agresor y agredido [neutralidad activa la llamó].³³¹

El mismo Relator de la Comisión, Manini Ríos (Uruguay), como un gesto de disgusto y desaprobación a la maniobra presentó su renuncia, solo que la Comisión no la aceptó. En esas condiciones, “la delegación [norte] americana no quiso presentar su proyecto directamente a la Comisión y antes de darlo a conocer, trató de lograr lo que se había hecho con los proyectos de Argentina [Pacto que establece la Consulta entre Gobiernos] y de México [*Protocolo de No Intervención*], esto es, obtener una adhesión, si [era] posible, unánime, a fin de presentar el proyecto suscrito ya con las firmas de las Delegaciones”;³³² se dio a conocer en primer lugar a “las cuatro o cinco Delegaciones principales, entre ellas México” y se citó a una reunión de los Jefes de delegación para el 10 de diciembre; ésta se prolongó por espacio de cinco horas y se llevó a cabo “a puerta cerrada, en medio de la expectación de la Conferencia”.

En esa reunión se logró salvar el *impasse* introduciendo modificaciones al proyecto estadounidense: se agregaba una estipulación que dejaba a salvo “los compromisos adquiridos por los países miembros de la Liga de Naciones”³³³ y se formularon algunas reservas, “la más importante de las cuales es la de Colombia”. Las otras reservas fueron una de Argentina (suscrita también por Paraguay) en el sentido de no considerar como contrabando de guerra los artículos alimenticios o materias primas que tuvieran por destino alguno de los beligerantes; y de El Salvador, la cual parecía más favorable a la estrategia estadounidense: considerar la solidaridad continental frente a una posible agresión extracontinental. En cambio, la reserva colombiana constituía la reivindicación del sistema adoptado por la SDN en torno a la cuestión (distinguir entre agresor y agredido).

En esos términos, la delegación estadounidense presentó el documento final en la sesión el

³³¹ De Ramón Beteta al Secretario de Relaciones Exteriores de México, Buenos Aires, 16 de diciembre de 1936, AHSREM, Exp. L-E-328 (1), f. 38.

³³² *Idem*.

³³³ El proyecto estadounidense establecía que se dejaba a salvo las obligaciones de las partes, pero sin especificar; fue justamente esa especificación (sobre los Estados miembros de la SDN) la que posibilitó su aprobación. De Ramón Beteta al Secretario de Relaciones Exteriores de México, Buenos Aires, 16 de diciembre de 1936, AHSREM, Exp. L-E-328 (1), ff. 38 y 40.

19 de diciembre,³³⁴ (firmado por las 21 Delegaciones), dejando la impresión generalizada de que “lo que deseaba a estas alturas era sacar adelante su proyecto sobre Neutralidad, aún a costa de hacer todas las concesiones que fueran necesarias, posición explicable, pues no hay que olvidar que la recomendación de una neutralidad americana había sido, uno de los principales, si no el principal propósito con que se había convocado la Conferencia”.³³⁵ Es de notar que en el proyecto aprobado ya no figuró el Comité Consultivo formado por los Ministros de Relaciones Exteriores, “sino que simplemente se menciona que la consulta mutua entre los gobiernos signatarios será el medio de llegar a la mejor aplicación de los Tratados Pacifistas Interamericanos y del Pacto Briand-Kellog.”³³⁶

Aunque el proyecto de la Casa Blanca no fue aceptado, tampoco fue reivindicado el sistema de la Sociedad de Naciones, como deseaban las representaciones latinoamericanas. En última instancia, y aunque algunos gobiernos sudamericanos intentaron “lavarse las manos”, Estados Unidos de Norteamérica parecía avanzar en sus planes. Castillo Nájera en el discurso del 19 de diciembre no daba lugar a dudas: “Es evidente la intención de la vigorosa República septentrional ... Los representativos del pueblo de Washington y de Lincoln se esfuerzan por vincularse más estrechamente con los países de América. La voluntad de aproximación ha sido expuesta por el fervor apostólico de Roosevelt, por la santidad laica de Hull y por la estricta honradez de Sumner Wells,...”. Hizo, además, un recuento halagador de las acciones del gobierno estadounidense que pusieron fin al *intervencionismo militar*, y concluía afirmando que el presidente Roosevelt se había convertido en “el fundador de un *nuevo panamericanismo* libre de sospechas. Ha iniciado una etapa sin precedentes en la historia de las relaciones interamericanas.”³³⁷

Como pudo observarse, el gobierno estadounidense estaba decidido a generar las condiciones para una expansión de su propuesta de refuncionalización capitalista, al mismo tiempo que construía relaciones de buen entendimiento con los países del continente para hacer frente a la competencia nazi-fascista y nipona, fuese de índole económica y/o militar. Paralelamente y con

³³⁴ El resultado fue la aprobación de una *Convención para coordinar, ampliar y asegurar el cumplimiento de los tratados existentes*. En su parte más importante contiene una estipulación referente a la política que debían tomar las partes en caso de rompimiento de hostilidades o de amenaza de guerra; por medio de la consulta se adoptaría una actitud tendiente a desalentar y/o evitar la propagación o prolongación de las hostilidades (prohibición o restricción a la venta de armas, municiones o pertrechos de guerra, empréstitos u otra ayuda financiera a los Estados en conflicto).

³³⁵ De Ramón Beteta al Secretario de Relaciones Exteriores de México, Buenos Aires, 16 de diciembre de 1936, AHSREM, Exp. L-E-328 (1), f. 40.

³³⁶ *Ibid.*, f. 41.

³³⁷ En *Informe de la Delegación de México... Op. cit.*, pp. 64-66. En esta segunda Comisión México presentó una iniciativa para la abolición, en caso de guerra, del sistema llamado de las listas negras. El argumento fue que tales procedimientos afectaban la economía de los países neutrales.

suficiente habilidad demostró a los republicanos conservadores de su país que era su amigo, pues la “paz”, la “seguridad” y el “aislacionismo” no sólo era promovidos al interior, sino a nivel continental.

PARTE II

LA NO INTERVENCIÓN A PRUEBA:

CONFERENCIA DE LIMA, 1938

CAMINO A LA CONFERENCIA DE LIMA

La oposición inicial de Argentina

La Conferencia de Lima, recordemos, comenzó a prepararse desde 1935, cuando el Consejo Directivo de la Unión Panamericana nombró una Comisión responsable de elaborar el programa.³³⁸ Para enero de 1936 se contaba ya con un informe y una propuesta, la cual se turnó a los gobiernos del continente para su análisis. Ese era el curso de las gestiones cuando, de manera insólita, el gobierno de Estados Unidos de Norteamérica convocó a una Conferencia Interamericana por la Paz, a realizarse en diciembre de ese año. En ella se discutió gran parte la agenda que se venía preparando para la Octava Conferencia. No obstante, se continuó preparando la VIIIa. Conferencia y el 10 de enero de 1938 Leo S. Rowe,³³⁹ Director General de la Unión Panamericana, informó al Consejo Directivo de la misma, que el gobierno peruano había propuesto el 9 de diciembre, aniversario de la Batalla de Ayacucho, para la inauguración de la Octava Conferencia.³⁴⁰

El gobierno argentino se opuso argumentando que, “dado el corto tiempo transcurrido desde la Conferencia de Buenos Aires, el estado actual del mundo y la situación interna de algunos países americanos”, podía resultar “inoportuna e incómoda” por “la gravedad de algunas cuestiones discutidas en Argentina en 1936 y la necesidad de dejar que se enfríe el acaloramiento que tales debates produjeron en ciertos países”, pues, “como se recordará, entre los asuntos que serían estudiados en la futura Conferencia de Lima, figuran la creación de una Corte Interamericana y una Liga de Naciones Americana, así como también cuanto se relaciona con las reclamaciones pecuniarias y la nacionalidad de las personas jurídicas.”³⁴¹

El cabildeo para la posposición que realizó la cancillería argentina fue intenso, pero la respuesta resultó frustrante. Cuando fue consultado el gobierno mexicano “si... estaría dispuesto a

³³⁸ Ésta, a su vez, designó a una Subcomisión de 5 personas, entre ellas el Embajador mexicano en Washington, Francisco Castillo Nájera. La Subcomisión comenzó los trabajos en diciembre de 1935.

³³⁹ Leo S. Rowe

³⁴⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe de la Delegación de México a la Octava... Op. cit.*, p. 63; también, AHSREM, L-E-297, ff.52 y 65.

³⁴¹ Oficio de la Embajada Argentina, 10 de marzo de 1938, AHSREM, L-E-275, p. 4, f. 19. Argentina manifestó su oposición al establecimiento de una Corte Interamericana de Justicia desde la Conferencia de La Habana, en 1928. Entre sus argumentos se encontraba el temor de que tal organismo fuese controlado y manejado a conveniencia de Estados Unidos de Norteamérica. En lo que refiere a la Liga Americana, propuesta en la Conferencia de Buenos Aires en 1936, Argentina también manifestó abiertamente su oposición con un argumento similar; en lo referente al asunto de la nacionalidad de personas jurídicas, las diferencias que sostenía con Estados Unidos de Norteamérica tampoco eran nuevas.

apoyar, siquiera por algunos meses, la postergación de la Conferencia de Lima”,³⁴² contestó negativamente “pues en su concepto no existe ninguna causa verdaderamente grave que pudiera justificar dicha postergación.”³⁴³ Esta postura de México también fue establecida en base a un sondeo. Por ejemplo, su Legación en Chile le informó que el gobierno chileno no apoyaría la propuesta argentina, pese a compartir los argumentos de la misma. La razón de ello era “la política ... claramente establecida, de marchar de acuerdo, lo más posible, con el Gobierno Peruano”.³⁴⁴ Por su parte, la Embajada de Perú en México comunicó a Eduardo Hay, secretario de Relaciones Exteriores, que no se postergaría la Conferencia, pues no había “razones sustanciales” para ello; además, la “situación mundial exige hoy más que nunca que América reafirme su unidad espiritual y sus propósitos de cooperación en la paz.”³⁴⁵

¿Por qué la petición de prórroga solicitada por Argentina? ¿Por qué no fue atendida? ¿A quién o a quiénes urgía que se realizara? ¿por qué? ¿Interesaba a los gobiernos latinoamericanos la agenda establecida? O, ¿A quién interesaba y porqué? ¿Qué significado tuvo esa oposición inicial por parte de Argentina? La postura de Argentina se comprende un poco más si se tiene en cuenta el incidente que se suscitó en abril de 1937 con el presidente de la Unión Panamericana, Leo S. Rowe. El problema se presentó cuando éste dio a conocer públicamente unas notas que el Embajador argentino en Washington le entregó, en las cuales Saavedra Lamas -ministro de Relaciones Exteriores de Argentina- exigía se respetaran los procedimientos y las instancias creadas por las Conferencias Panamericanas para el estudio y presentación de proyectos. Esta exigencia se debió a que varios de los proyectos de Buenos Aires que fueron enviados a la Conferencia de Lima no fueron entregados al Comité de Expertos creado en Montevideo (1933) –del cual formaba parte él mismo-, sino a la Unión Panamericana.

Además, el Comité de Expertos había acordado reunirse hasta 1938 por lo que el canciller argentino consideraba incorrecto que este organismo informara a la Conferencia sobre los proyectos sin haber consultado a los gobiernos americanos previamente. “Y en tales condiciones, puesto que

³⁴² Oficio de la Embajada Argentina, 10 de marzo de 1938, AHSREM, L-E-275, p. 4, f.19.

³⁴³ También fue consultado “respecto a estos tópicos y sobre cualquier otro punto del programa de la Conferencia”, a lo que respondió que “el Gobierno mexicano no está todavía en condiciones de poder dar una opinión... [pues] están sujetos a dictamen de sus técnicos, quienes aún no los rinden.” Memorandum del 31 de marzo de 1938, AHSREM, L-E-275, p.5, f 20.

³⁴⁴ De otra manera –aseguraba- no se entendería su posición, ya que se encuentra en vísperas de la inauguración de un nuevo gobierno, conviniéndole un aplazamiento a fin de nombrar e instruir a su delegación. La información, señaló, procedía del Departamento Diplomático de Ministerio de Relaciones de Chile. Reservada del Encargado de Negocios a. i. de México en Chile, Lic. Pablo Campos Ortiz, a Secretario de Relaciones Exteriores, 30 de marzo de 1938, Santiago de Chile, AHSREM, L-E-275, p. 6, f. 21. El subsecretario de Relaciones Exteriores de México, Ramón Beteta, en carta reservada agradeció el 9 de abril la información. AHSRE, L-E-275, p. 7, f. 22.

³⁴⁵ De José Jacinto Rada a Eduardo Hay, L-E-275, ff.17-18, pp. 2-3.

se trataría claramente de sorprender a los gobiernos con proyectos fraguados en la Unión Panamericana por jurisconsultos complacientes con ciertas influencias poderosas, la Argentina preferiría no concurrir a la próxima Conferencia Panamericana”.³⁴⁶

Esa posición tenía también un sustento de carácter económico e histórico: sus vínculos con Europa. Hemos de recordar que en la década de los treinta, a raíz de la crisis de 1929, los vínculos económicos de Argentina con Gran Bretaña fueron afianzados a través del Pacto Roca-Runciman de 1933, ya que gracias a él aseguró el mercado para su carne.³⁴⁷ Pese a los gestos amistosos del nuevo gobierno –el general Agustín Pedro Justo (1932-1938) entregó a Roberto María Ortiz- dirigidos a su homólogo estadounidense, Argentina no alteró la orientación básica de su política exterior: “remisa a compromisos con Estados Unidos que pudieran dañar los vínculos con Europa... el nuevo canciller José María Cantillo, consciente de que la situación europea³⁴⁸ llevaría al secretario de Estado [Cordell] Hull a insistir con el proyecto de unidad hemisférica, trató de postergar la Conferencia de Lima.”³⁴⁹ Es decir, Argentina seguía oponiéndose a cualquier acuerdo que, en su opinión, tendiese a consolidar la hegemonía norteamericana en el continente, en este caso a través del establecimiento de nuevos organismos panamericanos o del fortalecimiento de los ya existentes.

Para principios de 1938 el optimismo del gobierno mexicano respecto al papel que podía jugar el autoproclamado “buen vecino” y campeón de la “democracia” frente a las agresiones de

³⁴⁶ Alfonso Reyes, embajador mexicano en Buenos Aires, observó en el canciller argentino una marcada preocupación, ya que a partir de la Conferencia de Buenos Aires (1936) se les estaba concediendo mayor peso a la Unión Panamericana, al grado de que en dicha conferencia “llegó a hablarse de establecer consultas telefónicas entre las cancillerías, lo que a la larga o en corto plazo, significaría un predominio avasallador de Washington sobre las demás soberanías americanas”. También mostró preocupación por la actitud tan confiada del gobierno mexicano hacia la administración Roosevelt. En, Víctor Arciniegas (comp.), *Op. cit.*, pp. 617-618.

³⁴⁷ Argentina consiguió mantener las exportaciones de carne enfriada a un volumen algo menor de las 390,000 toneladas correspondientes a 1932. La seguridad de la cuota de carne del año de Ottawa era en sí misma una importante concesión de las autoridades británicas; además, Gran Bretaña mantendría el control de 85% de las licencias de importación de carne, concediéndose a las autoridades argentinas el derecho de administrar 15% de la cuota. Obtuvo también el compromiso de las autoridades británicas de no restringir la importación de menudencias comestibles siempre que guardaran cierta relación con el volumen de las carnes, de no imponer nuevos derechos sobre artículos específicos del mercado argentino y de no establecer limitaciones cuantitativas sobre las importaciones de trigo, maíz, lino y otros productos. Por su parte, el gobierno del Reino Unido obtuvo el deseado tratamiento especial o benévolo en cuanto a control de cambios. Andrés Cisneros y Carlos Escudé (Directores), *Historia general de las relaciones exteriores de la República de Argentina*, Buenos Aires, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)/Centro de Estudios de Política Exterior (CEPE), 2000. http://www.argentina-rree.com/home_nueva.htm.

³⁴⁸ Se refieren a la agresión nazi contra Checoslovaquia, la cual condujo a la desintegración de ésta; la acción fue avalada por Gran Bretaña y Francia en la Conferencia de Munich.

³⁴⁹ Por mencionar algunos de esos gestos: el presidente Roberto M. Ortiz (1938-1942) inició negociaciones en procura de la incorporación de ocho instructores de vuelo de la Fuerza Aérea estadounidense; el 21 de marzo de 1938, en presencia del Embajador norteamericano en Buenos Aires, Alexander W. Weddell y de altos funcionarios de gobierno, pronunció un mensaje radial de “buena voluntad” dirigido al pueblo norteamericano; en septiembre del mismo año, época de la crisis checoslovaca, envió a F.D. Roosevelt la promesa de apoyo a su llamado a la paz dirigido a A. Hitler. Andrés Cisneros y Carlos Escudé (Directores), *Op. Cit.*, http://www.argentina-rree.com/home_nueva.htm.

Alemania, Italia y Japón es una constante en el pensamiento de Lázaro Cárdenas del Río; por eso, desde mayo de 1937 confiaba en que EE. UU. no desaprovechara la oportunidad que le brindaban las circunstancias mundiales para “hacer una positiva alianza con los pueblos del Continente”. Claro, la potencial amenaza de *intervención militar* estadounidense frente a la expropiación petrolera de marzo se había evaporado, pese al boicot y demás presiones de índole económica apoyadas por el Departamento de Estado. Sin embargo, Saavedra Lamas advirtió:

México, que siempre, como verdadero centinela de la raza, se ha mantenido alerta contra estos peligros, parece ahora muy sensible a la buena voluntad que manifiesta el presidente Roosevelt, pero ni este presidente es eterno, ni tenemos la certeza de que su paso por el poder signifique un cambio definitivo de cierta política tradicional que parece hasta ser superior a la voluntad individual de éste o el otro gobernante. Y el mayor riesgo de las seducciones que actualmente trae consigo la actual administración de los Estados Unidos, está en que ella puede desarmarnos para los probables riesgos del porvenir.³⁵⁰

Cierto, pero en las circunstancias de México apoyar la prórroga sugerida por el gobierno rioplatense hubiese significado un acto de disgusto para el Departamento de Estado, lo que resultaba inconveniente para México dadas la tensión existente en sus relaciones con su vecino del norte. Sería cosa ver porque no se atendieron consideraciones como las que expresó Francisco Castillo Nájera:

La Conferencia [de Lima] no contó, me parece haberlo dicho, con material político que la justificara.³⁵¹ De ahí la reacción que se produjo en el envío, a última hora, de una verdadera avalancha de proyectos, anodinos o poco prácticos en su mayoría: homenajes a ilustres desaparecidos que, según los proponentes, debe salir de la historia vernácula para ingresar a la del Continente; celebraciones de felices acontecimientos, más o menos recientes, recomendaciones de carácter general, etc.³⁵²

Visto el boicot y las gestiones de Argentina, la Conferencia de Lima iniciaría los trabajos el 9 de diciembre. Se organizó en siete Comisiones, que en orden jerárquico fueron: I.- Organización de la Paz, II.- Derecho Internacional, III.- Problemas Económicos, IV.- Derechos Políticos y Civiles de la Mujer, V.- Cooperación Intelectual y Desarme Moral, VI.- La Unión Panamericana y, VII.- Informes. Dentro de éstas se conformaron Subcomisiones de acuerdo con los temas del Programa.

Estados Unidos y la amenaza de guerra

Entre diciembre de 1936 y diciembre de 1938, Europa y Asia oriental protagonizaron una serie de acontecimientos que presagiaban con mayor claridad la guerra que se avecinaba. Estados Unidos de

³⁵⁰ Citado en, Víctor Díaz Arciniegas (comp.), *Op. cit.*, p. 618.

³⁵¹ Esta opinión la manifestó a Eduardo Hay desde noviembre de 1938.

³⁵² Francisco Castillo Nájera, “Informe confidencial rendido a la Secretaría de Relaciones Exteriores de México”, 28 y 29 de diciembre de 1938, AHSREM, Tomo XXVII: L-E-298 (I), p. 37, f. 332.

Norteamérica no estuvo ajeno a ello. No obstante que las fuerzas aislacionistas seguían presionando, el gobierno y sus estrategias construían lentamente las condiciones internas y externas para participar en caso necesario. La estrategia, llamada por Ana Rosa Suárez y Alma Parra “internacionalismo independiente”, consistió en la negativa a garantizar el orden sin renunciar a la defensa de sus intereses en el extranjero.³⁵³ Para otros como Charles Zorgbibe:

No, Estados Unidos no estaba aislado y permaneció muy activo en las relaciones internacionales pero practicando una diplomacia ‘nacionalista’ dirigida a la defensa de sus intereses... se encerró en sus murallas proteccionistas al mismo tiempo que pretendía ‘crear la estabilidad mundial’ por la presión ejercida sobre el extranjero; quería las ventajas del poder mundial y no sus responsabilidades. En la euforia de los años veinte, escogió ‘ganar en todos los tableros: el poderío y las ventajas que confiere la riqueza y, al mismo tiempo, la ausencia de responsabilidades que en general es la herencia de los pequeños’ (D. Artaud).³⁵⁴

En su opinión, la verdadera política “aislacionista” fue impulsada por Franklin Roosevelt. A nuestro juicio, hablar de aislacionismo –como veremos más adelante- es, en todo caso, pretender distorsionar la realidad histórica. Ese país se debatía entre dos corrientes políticas adversas. Grandes intereses se habían impuesto, pero los hechos se encargaron de encausar la política inevitable.

En la primera parte de este trabajo presentamos una serie de síntomas que indicaban un deterioro del sistema mundial de posguerra,³⁵⁵ y que constituyeron un factor importante en la convocatoria estadounidense para la Conferencia Interamericana por la Paz. Entre ésta (1936) y la de Lima (1938), los hechos reforzaron la incertidumbre. Durante 1937, en España se extendió la guerra civil, interviniendo tropas italianas y alemanas en apoyo a los seguidores del general Francisco Franco.³⁵⁶

El 13 de marzo de 1938 Hitler se anexó la República de Austria y entre el 29 y 30 de septiembre la Conferencia de Munich, que reunió a los jefes de gobierno de Francia, Gran Bretaña, Italia y Alemania, acordó desmembrar la región de los Sudetes de Checoslovaquia para integrarla a Alemania.³⁵⁷ Con el Arbitraje de Viena, en noviembre del mismo año, se reafirmó la desintegración

³⁵³ Ana Rosa Suárez y Alma Parra, “El camino...”, en *Op. cit.*, p. 213.

³⁵⁴ Zorgbibe Charles, *Historia de las relaciones internacionales. I: De la Europa de Bismark hasta el fin de la segunda guerra mundial*, México, Editorial Alianza, p. 434.

³⁵⁵ El sistema de posguerra que emergió de la I Guerra Mundial en 1919 tuvo por base fundamental la creación de un organismo multilateral que sería, al menos en teoría, el garante del orden y la paz en el mundo, la Sociedad de Naciones (SDN). Alemania quedó fuertemente condicionada a seguir ciertas normas. Para 1936, Alemania y Japón, dos de las principales potencias habían abandonado la SDN y el gobierno alemán impulsaba políticas de abierto desafío a las condiciones que le fueron impuestas en 1919 tras su derrota.

³⁵⁶ Hitler y Musolini reconocieron de jure al ‘gobierno’ encabezado por Francisco Franco el 18 de noviembre de 1936.

³⁵⁷ La Conferencia de Munich fue promovida por el gobierno Alemán, interesado era la anexión de la región de los Sudetes y en la conversión de la mayor parte de Checoslovaquia en área de su influencia. Todo comenzó con la aparición del partido de los Sudetes Alemanes de ideología nazi, el cual propuso en su programa de abril de 1938 la

de Checoslovaquia y se concedió a Hungría 12,000 km² y un millón de habitantes al sur de Checoslovaquia; al mismo tiempo se constituyó Eslovaquia con un gobierno autónomo –presidido por monseñor Tito-, y Rutenia recibía también la autonomía. De esa manera, Checoslovaquia perdió el 70% de la producción de acero y energía eléctrica y gran parte de la industria química, lo que redundó en beneficio del cada vez mayor poderío alemán.

El 27 de julio de ese mismo año Japón lanzó -con un ejército bien preparado y conformado por un millón de soldados, carros y aviones- una nueva ofensiva contra China. Tras la capitulación de Pekín, cayó el 10 de diciembre Nankín, la capital nacionalista, y el 21 de octubre de 1938 se rindió Cantón, la ciudad del sur. Con ello, Japón logró controlar los nudos vitales de comunicación (puertos, centros industriales y comerciales, capital política y la parte más rica y poblada de China) de aquella nación, donde Estados Unidos de Norteamérica poseía importantes intereses económico-comerciales. Ello explica que miembros del Consejo de Relaciones Exteriores de Estados Unidos redactaran interesantes y fundados artículos sobre los peligros japonés y alemán.³⁵⁸

Las presiones internas para que el gobierno de Roosevelt se mantuviese al margen de cualquier conflicto extracontinental, comenzaron a ser balanceadas desde el exterior. Resulta interesante el llamado que hizo el presidente mexicano el 28 de septiembre en relación al caso Checoslovaquia:

Por conducto del señor embajador (Josephus) Daniels dirigí hoy carta al señor presidente Roosevelt, manifestándoles que es mi opinión que en forma práctica y efectiva se haga un esfuerzo por los países de América en bien del alto ideal de la paz y la democracia del mundo para evitar la guerra en Europa, por la agresión de Alemania a Checoslovaquia, ofreciendo México una colaboración inmediata, prohibiendo el envío a Alemania de materias primas. Inclusive *el petróleo y sus derivados*, que se han colocado ya en el mercado de aquel país en cantidad muy considerable para nuestra economía.

El simple anuncio de un boicot de América para los países agresores, influirá grandemente en la opinión internacional. Sin embargo, es posible que Estados Unidos de Norteamérica no quiera dar ese paso.³⁵⁹

México jugaba su carta de modo oportuno. El boicot económico, comercial y financiero que emprendieron las compañías petroleras afectadas por la expropiación de marzo de 1938, respaldado

creación de un gobierno autónomo en la región. La estrategia fue, por un lado, provocar la inestabilidad interna a fin de justificar la anexión y, por el otro, presionar políticamente desde fuera. A principios de septiembre, Hitler reivindicó públicamente la anexión de los Sudetes a Alemania, lo cual condujo al Gobierno francés a solicitarle una entrevista, origen de lo que fue la Conferencia de Munich. En, Matilde Eiroa San Francisco, “La crisis de la seguridad colectiva y los virajes hacia la guerra. La política exterior del III Reich, 1933-1939”, en J. Carlos Pereira (coord.), *Op. cit.*, pp. 353-354.

³⁵⁸ Robert D. Schulzinger, *Los sabios de los asuntos exteriores. La historia del Consejo en Relaciones Exteriores*, México, Ediciones Prisma, 1986, p.75.

³⁵⁹ Lázaro Cárdenas, *Op. cit.*, pp. 398-399.

por el Departamento de Estado de EE. UU., obligó al gobierno mexicano a buscar otros mercados en el mundo para su petróleo. Entre ellos, el alemán, el italiano y el japonés.

Esa actitud contrastó con la estadounidense, donde los fuertes intereses comerciales y financieros con Alemania, Italia y Japón, presionaban para que el gobierno de Roosevelt asumiera una posición neutral. Georges Seldes apuntó:

William E. Dodd (Embajador en Alemania entre 1933-1937), gran embajador democrático, advirtió la vinculación entre los intereses de los grandes negocios que financiaron a Hitler y los grandes negocios que financiaron a la Liga de la Libertad y otras tempranas organizaciones fascistas en América (los Estados Unidos). Dodd había protestado contra el convenio a través del cual la Standard Oil Company de los Estados Unidos y la I. G. Farber de la Alemania nazi formaron parte del mismo cartel; la Standard prestó millones de dólares a la I.G.F., para la elaboración de gasolina de alto octanaje de la hulla y ambas se repartieron el mundo en zonas de venta para determinados productos, uno de los cuales era el caucho sintético... Dobb sabía también de la relación existente entre Henry Ford y el hitlerismo. (sic)³⁶⁰

Para el entonces líder comunista Earl Browder, los grupos económicos opuestos al New Deal eran la Casa Morgan, el consorcio Dupont y los Herats, secundados por la Cámara de Comercio de Estados Unidos, la Asociación Norteamericana de Banqueros y la Asociación Nacional de Manufactureros.³⁶¹ El caso del empresario William R. Davis es ilustrativo de los fuertes vínculos económicos que poderosos grupos de Estados Unidos de Norteamérica sostenían con Alemania; este empresario fue el que se ofreció como intermediario de México para colocar el petróleo en Europa tras la expropiación y el boicot de las compañías expropiadas.³⁶² Esos sectores de derecha abrigaban esperanzas de que el expansionismo alemán contuviera y exterminara la alternativa comunista representada por la URSS. Por tanto, el grupo que sostenía³⁶³ a Roosevelt y su política tenían que caminar con cuidado; una actitud de abierto y firme compromiso requería un control interno casi absoluto, con el cual no se contaba.³⁶⁴

³⁶⁰ Georges Seldes, “El totalitarismo industrial”, en *El testimonio político norteamericano, 1890-1890 (II). Antología general*, México, SEP/UNAM, 1982, pp. 106-108. El autor enumera otros casos similares.

³⁶¹ Earl Browder, “Los géneros del fascismo norteamericano”, en *El testimonio...*, *Op. cit.*, pp. 101-106.

³⁶² Lorenzo Meyer, *México y los Estados...* *Op. cit.*, pp. 420-432.

³⁶³ Según Thomas Ferguson, entre 1935 y 1937, el grupo que controló la política de Estado fue el bloque integrado por las industrias más intensivas de capital y que dominaban el comercio exterior de Estados Unidos. Arturo Grunstein, “El nuevo trato”, en Víctor Arriaga Weiss, et. al. (comp.), *Los Estados Unidos vistos por sus historiadores*, México, Instituto Mora/Universidad Autónoma Metropolitana, 1991, pp. 148-149.

³⁶⁴ En ese sentido, los mitos del aislacionismo y el pacifismo a que tanto se recurre, se desmoronan ante el peso de los hechos históricos. Por ejemplo, Ana Rosa Suárez y Alma Parra apuntan: “El sentimiento pacifista era nacional; no distinguía razas, etnias, clases sociales, preparación cultural u origen regional... Aislacionistas prominentes los hubo en todos los partidos políticos. Los más conservadores temían el fortalecimiento del poder federal y los elevados impuestos que resultarían de la participación norteamericana en una guerra. Los liberales señalaban que los problemas nacionales debían tener prioridad. Todos –de la extrema derecha a la extrema izquierda- estaban convencidos de que los Estados

Desde este ángulo interno se explica la cautelosa actitud del gobierno estadounidense, adelantando la realización de conferencias “pacifistas” y otras medidas como el control –no el embargo- de armas. Ni siquiera intervino de manera decisiva en el caso chino, donde poseía intereses económicos (política de ‘puertas abiertas’) y geoestratégicos. El 16 de julio de 1937 – momento en que los ultimátums entre Japón y China iban y venían- Cordell Hull se limitó a enumerar, en una declaración pública, los principios en que las naciones debían fundar su política exterior. El 20 de julio el gobierno de EE.UU. rechazó una propuesta británica de mediación, y sólo el 10 de agosto aceptó participar en una gestión, junto con Francia, Alemania, Gran Bretaña e Italia, que buscaba mantener a la ciudad china de Shangai fuera del teatro de combates. En 1938 protestó públicamente por la violación del acuerdo de “puertas abiertas”. No fue hasta julio de 1939 cuando implementó medidas de presión contra Japón, aunque sólo económicas.³⁶⁵

No por nada el famoso y bien informado periodista Walter Lippmann apuntó: “... lo cierto es que [Roosevelt] no siguió intentando convencer a la nación de que atendiera eficientemente a los intereses norteamericanos. A pesar de que él comprendía perfectamente el peligro, en los hechos siguió los acontecimientos, tomando pequeñas medidas para reparar grandes desastres que estaban minando las posiciones americanas en todas las zonas estratégicas del globo”.³⁶⁶

Dentro de esa lógica maquiavélica, quizá pueda entenderse el juego del gobierno estadounidense cuando otorgó prioridad al fortalecimiento de los lazos comerciales con América y al afianzamiento de la hegemonía continental, con miras a garantizar su “seguridad” en caso de verse envuelto en la nueva guerra. El énfasis en asegurar la alineación continental y la cautela que mostró en política exterior, también respondieron a los signos de influencia nazi-fascista y nipona que empezaron a observarse en el propio continente. Para 1938, la alianza entre Alemania y Japón era evidente (Pacto Anticomintern) lo que acrecentaba el temor del gobierno de EE. UU. ante la posibilidad de verse encorralado en la futura guerra mundial.³⁶⁷ Si en Estados Unidos la indiferencia o la empatía hacia los fascistas tenía espacios no menos sucedía en varios países de América Latina.

El “Estado Novo” de Getulio Vargas en Brasil, no obstante que firmó un Tratado Bilateral con EE. UU., también mantuvo relaciones económico-comerciales y financieras con Alemania, Italia y Japón, lo que constituyó un foco de preocupación para la administración de Roosevelt. Bolivia

Unidos no debían intervenir en otra inútil guerra europea...”. Ana Rosa Suárez y Alma Parra, “Camino...” en, *Op. cit.*, pp. 214-215.

³⁶⁵ _____, pp. 592-593.

³⁶⁶ Walter Lippmann, *La política exterior de los EE. UU.*, Buenos Aires, Editorial Abril, 1944, pp. 57-58.

³⁶⁷ Para Walter Lippmann el Pacto Anticomintern más que una alianza para cercar a la URSS, que también lo era, representaba una alianza de Alemania y Japón para dominar el mundo. Walter Lippmann, *Op. cit.*, p. 58.

“había comenzado un proceso de acercamiento económico y militar con Alemania...” y en 1937 el presidente Enrique Peñaranda del Castillo –catalogado por algunos como “filonazi”- anuló el contrato con la *Standard Oil Company* y confiscó el consorcio.³⁶⁸ En 1938, en México, el gobierno de Lázaro Cárdenas expropió todas las compañías petroleras de los extranjeros y, frente al bloqueo económico, comercial y financiero de los empresarios afectados –respaldado por el Departamento de Estado norteamericano-, vendió petróleo a Alemania, Italia y Japón.³⁶⁹ De Argentina y Chile, como un indicador más, tomemos en cuenta los siguientes datos: en 1938 Alemania absorbía el 10.3% de las exportaciones latinoamericanas y enviaba el 17.1% de sus productos exportados,³⁷⁰ en contraste con el 7.7% de importaciones y el 10.9% de exportaciones en 1930.³⁷¹ Esto tuvo sus razones: los capitalistas alemanes se recuperaron y reaccionaron con más velocidad y empuje ante la retirada de Gran Bretaña del mercado latinoamericano que los estadounidenses, quienes se mostraron incapaces, al menos durante el primer lustro de los años treinta, para llenar el vacío.

Sumado a lo anterior, algunos países mantenían convenios de colaboración en el terreno militar. Esa influencia alcanzó también el ámbito político e ideológico: la Unión Revolucionaria del Perú (patrocinada por el ministro de Benavides, José de la Riva Agüero) contó hasta con 5 mil milicianos, la Acción Integralista Brasileña llegó a movilizar hasta 100 mil personas. Éstas junto a la Falange Socialista Boliviana y el Partido Nazi Chileno dan cuenta del avance de los regímenes totalitarios europeos en la región.³⁷² Si observamos estos datos y las sedes de las Conferencias de 1936 y 1938, encontraremos una estrecha relación con las preocupaciones geopolíticas estadounidenses. No resulta infundada la afirmación de que tanto la política de la “buena vecindad” como la definitiva aceptación estadounidense del principio de no-intervención respondían a más de un interés estratégico: ante la probabilidad de una II Guerra Mundial, la alianza de esos países latinoamericanos con las potencias del Eje representaba una grave amenaza para la seguridad de Estados Unidos, dado el alto nivel de rechazo que se había generado en las tres primeras décadas por el expansionismo imperialista, el “gran garrote” y la “diplomacia del dólar”. Y por supuesto, el

³⁶⁸ A decir de Encarnación Lemus, la negativa de la empresa a satisfacer una imposición de tasas para financiar la guerra del Chaco, orilló al gobierno a la expropiación. Encarnación Lemus, “Estados Unidos e Iberoamérica...”, en, J. Carlos Pereira (coord.), *Op. cit.*, pp. 339-340.

³⁶⁹ En el caso de las expropiaciones petroleras, Bolivia llegó a un acuerdo de indemnización con EE. UU. (“más simbólico que real”) en 1941 y México en 1942.

³⁷⁰ Encarnación Lemus, Encarnación Lemus, “Estados Unidos e Iberoamérica...”, en, J. Carlos Pereira (coord.), *Op. cit.*, p. 332.

³⁷¹ Víctor Bulner-Thomas, “Las economías...”, en, Leslie Bethell (coord.), *Op. cit.*, p.33.

³⁷² Para profundizar, *vid* Allan Chase, *Falange. El ejército secreto del Eje en América*, La Habana, Editorial Caribe, 1943, 269 pp.; Hugo Fernández Artucio, *La organización secreta nazi en Sudamérica*, México, Edicions Minerva, 315 pp.

instrumento de la *no intervención* compartido en términos colectivos, era un precedente para ser aplicado de igual modo contra cualquier avance que afectase el equilibrio americano bajo la tutela estadounidense. Un giro sorprendente pero bien pensado para el corto y mediano plazo.

Desde octubre de 1937, Roosevelt dio muestras de romper el cerco “aislacionista” impuesto por el Congreso norteamericano. Meses después de iniciada la invasión japonesa sobre China, en el discurso del 5 de octubre dejó claro que “Estados Unidos odian la guerra... anhelan la paz... emprenden *activamente* la búsqueda de la paz.”³⁷³ Así por ejemplo, en enero de 1938 el ejecutivo utilizó todos los recursos a su alcance con el objeto de evitar que el Congreso aprobase el requerimiento de un referendo nacional antes de declarar la guerra. Después de que Alemania se anexó en septiembre de ese año la región de los Sudetes,³⁷⁴ Roosevelt se negó a reconocer tal anexión e instó al Congreso a revisar las Leyes de Neutralidad con la finalidad de apoyar a Inglaterra vendiéndole material bélico (“pague al contado y lléveselo usted mismo”³⁷⁵).

El establecimiento de relaciones diplomáticas con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) fue el indicio de dos cosas: el régimen soviético se consolidaba, avanzaba a pesar de la crisis del 29, prometía ser un buen mercado favorable a la recuperación y en especial a los intereses comerciales del grupo partidario de la buena vecindad. Aunque también pudo ser pensado como parte de la estrategia de contención de Alemania y del expansionismo nipón. Los gobiernos estadounidenses, desde Wilson hasta Hoover, se negaron a reconocer a la URSS y su gobierno. En los años de la crisis esa actitud comenzó a cambiar por la presión de comerciantes interesados en abrir el mercado soviético y de otros sectores, preocupados más bien por la amenaza en China y su gran mercado. El gobierno soviético también buscaba un acercamiento y una alianza con EE.UU., dispuesto a olvidar la intervención de éste en 1918-1919 durante la guerra civil, cuando tropas estadounidenses, británicas y francesas se introdujeron a su territorio (Arcángel, Murmansk, etc.) a combatir al lado de la disidencia política. La razón estribaba en el beneficio político y económico –recíproco- en su lucha por contener el expansionismo de Japón. En noviembre de 1933 el gobierno estadounidense reconoció a la URSS y a su gobierno; éste, en correspondencia, otorgó garantías a

³⁷³ Ana Rosa Suárez y Alma Parra, “Camino...” en, *Op. cit.*, p. 250.

³⁷⁴ Para Samuel Flagg Bemis el desmembramiento de Checoslovaquia representó el derrumbe definitivo del sistema de alianzas que emergió de la I Guerra Mundial, ya que Hitler sin recurrir a las armas y mediante la diplomacia multilateral consiguió lo que se propuso. Samuel Flagg Bemis, *Op. cit.*, p. 361.

³⁷⁵ En esas condiciones la única que tenía posibilidades de trasladar la mercancía adquirida era Inglaterra. A juicio de algunos autores, la neutralidad del gobierno norteamericano en los dos primeros años de guerra no fue absoluta y el ingreso a la misma -al lado de los aliados- fue algo que desde el principio se vino preparando. Víctor Morales Lezcano, “La Segunda Guerra Mundial, 1939-1945”, en J. Carlos Pereira (coord.), *Op. cit.*, pp. 361-375.

los norteamericanos en territorio ruso y asumió ciertos compromisos (no alentar movimientos en EEUU).³⁷⁶

En tales condiciones, la Conferencia de Lima y la fecha en que se realizaría constituían asuntos y momentos de suma importancia para el gobierno de Roosevelt. Los acontecimientos en Asia y Europa presuponían riesgos a su “seguridad”, la cual dependía en gran medida de la “seguridad” continental. El expansionismo japonés por un lado y el italo-alemán por el otro colocaban a Estados Unidos y al continente americano entre la espada y la pared.³⁷⁷ La advertencia del general Cárdenas del Río es muy ilustrativa:

De triunfar los rebeldes de España, no es remoto que Alemania e Italia, juntamente con la casta militar de España, asuman una actitud altanera aun para los pueblos de América. Fácilmente se entenderían con el Japón y harían por precipitarlo a una guerra con Estados Unidos y, si éste se duerme en los laureles que le ha brindado su privilegiada situación económica y cree defenderse de toda agresión asumiendo una actitud pasiva y *desperdicia la ocasión de hacer una positiva alianza con los pueblos del Continente*, no estará lejano el día en que la escuela de Hitler y de Mussolini de sus frutos, pretendiendo una agresión a los pueblos de América.³⁷⁸

Entonces, no había alternativa ni posibilidad alguna de postergar la Conferencia; ésta tenía y debía realizarse en los tiempos sugerido por el gobierno peruano.

Estados Unidos de Norteamérica y la sede

La inversión de dinero que hizo el gobierno peruano, junto con otras delegaciones y misiones diplomáticas, hablan de la trascendencia que para algunos gobiernos, como el estadounidense y el dominicano, tenía el evento. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú realizó gestiones para otorgar alto nivel al evento, aspiraba a que las delegaciones fuesen presididas por los respectivos ministros de Relaciones Exteriores de las naciones americanas. Para el caso de México, el canciller peruano, Dr. Carlos Concha expresó el interés especial que tenía su gobierno de que fuese Eduardo Hay quien presidiese la representación mexicana, e insinuó que Argentina, Chile y Estados Unidos ya le habían confirmado que así sería.³⁷⁹ El informe del Director de la Unión Panamericana dejó constancia de ese esfuerzo:

³⁷⁶ La alianza, al menos al principio, no funcionó del todo ya que ni la propaganda comunista dejó de circular, ni el mercado soviético resultó tan alentador; en cambio, la alianza de la URSS con Berlín en 1939 encolerizó a los norteamericanos. El ataque alemán contra la URSS orilló a ésta a establecer compromisos de apoyo con los aliados. Ana Rosa Suárez y Alma Parra, “Camino...”, en, *Op. cit.*, pp. 244-246.

³⁷⁷ Víctor Morales Lezcana, “La Segunda...”, en, J. Carlos Pereira (coord.), *Op. cit.*, pp. 361-375.

³⁷⁸ Lázaro Cárdenas, *Op. cit.*, p.370.

³⁷⁹ Carta confidencial del Encargado de Negocios a. i. de México en Lima, Perú, al general Eduardo Hay, secretario de Relaciones Exteriores de México, Lima, 9 de agosto de 1938, AHSREM, L-E-276, p. 205, f. 205.

En la Conferencia estuvieron representadas las 21 Repúblicas americanas. Diez de las delegaciones fueron presididas por sus respectivos Ministros de Relaciones Exteriores, y además el Ministro de Relaciones Exteriores de la República Argentina, Dr. José María Cantilo, estuvo presente en la sesión inaugural de la Conferencia y respondió, en nombre de los delegados, al discurso de bienvenida pronunciado por el señor Ministro de Relaciones Exteriores del Perú.³⁸⁰

En lo que refiere a la magnificencia otorgada a la ocasión y el abrumador dispendio de recursos que implicó cuando aún no salían de la crisis, Castillo Nájera testimonió:

El Gobierno derrochó suntuosidad: banquetes, bailes y excursiones, fueron notas de lujo extraordinario. En el Palacio Presidencial, recién reformado, totalmente, se estrenó un comedor digno de las más opulentas monarquías. El Club Nacional, el Hipódromo –inaugurado para la Conferencia- y otros círculos y centros recreativos, que se tienen por aristocráticos, rivalizaron en agasajar a los Delegados. La serie de convites debe calificarse como alarde excesivo y ostentoso...

Casi todas las fiestas se dedicaron al señor Presidente de la República y a su señora. Contados fueron en honor del Ministro de Relaciones y de la señora de Concha; y las hubo, ofrecidas por Misiones residentes, a Delegaciones de sus respectivos países.

Presenciamos una competencia de increíbles proporciones: se asegura que la delegación dominicana pagó seis mil dólares por una de las dos fiestas a las que invitó. Ecuador que también ofreció dos, Chile, Argentina y Bolivia rivalizaron con las más dispendiosas. Las Repúblicas Centroamericanas, Haití, Panamá y Paraguay, se señalaron por no haber participado en el torneo social.³⁸¹

Esa suntuosidad de las fiestas diplomáticas contrastaba grandemente con las realidades de esos países. El fundador de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) en Perú, Víctor Raúl Haya de la Torre, hizo una mordaz crítica al panamericanismo y, específicamente, a la VIII Conferencia.³⁸² Señaló la contradicción existente entre el régimen impuesto por el dictador Oscar R.

³⁸⁰ Leo S. Rowe, *Informe sobre los resultados de la Conferencia presentado al Consejo directivo de la Unión Panamericana por el Director general*, Washington, Unión Panamericana, 1939, p. 2.

³⁸¹ “La víspera de la Sesión Inaugural, la delegación de los Estados Unidos sugirió que los visitantes y las Misiones Diplomáticas aquí establecidas, suprimieran toda suerte de festividades. Después se lanzó la iniciativa de que se correspondiera a las autoridades centrales y urbanas, al Presidente de la Conferencia y a los demás obsequiantes, con un festival sufragado por todas las Delegaciones. La idea tuvo muy favorable acogida y varias Misiones y Delegaciones cancelaron proyectadas fiestas. Tal fue el caso de la Misión Mexicana... Desgraciadamente no pudo realizarse... los Jefes de las Delegaciones de República Dominicana y El Perú, a pesar de haber secundado la iniciativa, ofrecieron particulares agasajos... la mayoría siguió el ejemplo de los disidentes y abundaron las recepciones, ...banquetes y dos o tres bailes”. Francisco Castillo Nájera, *Informe... Doc. Cit., AHSREM*, Tomo XXVII: L-E-298 (I), pp. 30-31, ff. 326-327.

³⁸² La APRA fue fundada en México en 1924. Su fundador había sido exiliado, junto con muchos otros, por el dictador Augusto B. Leguía (1919-1930). El programa de la APRA contemplaba la resistencia al imperialismo yanqui, la unidad política de Latinoamérica (“Indoamérica”), la nacionalización de la tierra y la industria, la internacionalización del canal de Panamá y, de un modo más general, la solidaridad con los oprimidos del mundo. En 1930, Augusto B. Leguía fue derrocado por un movimiento rebelde encabezado por el joven Luis M. Sánchez Cerro; en 1931 convocó a elecciones presidenciales en las que compitieron el propio Sánchez Cerro por la Unión Revolucionaria y V. Raúl Haya de la Torre por el APRA. Sánchez Cerro fue proclamado triunfador con una diferencia de dos votos, razón por la que vino una etapa de confrontación cada vez más aguda entre el gobierno y los apristas. En 1933, el presidente fue asesinado por un militante aprista y el Congreso nombró al general Oscar R. Benavides para que concluyera el periodo de aquel. En 1936 el candidato apoyado por el APRA ganó las elecciones pero Benavides desconoció el triunfo, continuando en el cargo hasta 1939. Thomas E. Skidmore y Peter H. Smith, *Historia Contemporánea de América Latina. América Latina en el siglo XX*, Barcelona, Editorial Crítica, 1996, pp. 225-230.

Benavides en Perú y el discurso de EE. UU. En 1936, la APRA y otras fuerzas políticas fueron víctimas del fraude electoral y del autoritarismo del régimen; enseguida, la dirigencia de la APRA se vio obligada a exiliarse en Chile. Haya de la Torre anotó:

... el Perú oficialista constituye hoy la más cínica negación de la democracia que Mr. Roosevelt proclama. Miles de desterrados, miles de prisioneros políticos sujetos a terribles y lentas torturas, más un buen número de opositores asesinados brutalmente por el taimado general, completan el dramático escenario del Perú: y esto lo sabe bien el Gobierno de Washington... [Entonces] ¿Va a realizarse la Conferencia Panamericana a la sombra de una tiranía que ni siquiera ha inventado una elección para anparse en el Poder ni –como ha sido consuetudinario ‘camouflage’ de títeres? ¿Cómo va a presentarse ante la furia antidemocrática de los Estados decadentes de Europa, una América joven, vigorosamente unida por comunes ideales civilizadores de libertad? (sic)³⁸³

¿Se puede explicar ese comportamiento de Estados Unidos de Norteamérica de los años del *New Deal* y el *Good Neighbour*, esa lógica que en discurso defiende la “democracia” y en los hechos actúa legitimando a regímenes autoritarios? EE. UU. presionó de ese modo a los regímenes de América del Sur para ingresar a su esfera de influencia. Recuérdese que el gobierno dictatorial de Benavides era tildado de nazi-fascista, pues a medida que la confrontación con la APRA se fue agudizando, el dictador nombró como primer ministro a José de la Riva Agüero, uno de los principales líderes simpatizantes del fascismo y del franquismo.³⁸⁴ De otra manera tampoco podría entenderse la actitud del presidente peruano, pues la Conferencia se le presentaba como una de las más óptimas oportunidades para legitimar a su gobierno, tanto al interior como al exterior, particularmente de cara a Estados Unidos de Norteamérica.

Por supuesto, solo la unilateral mitificación de Roosevelt y su política impiden acoplar los términos en aparente paradoja. Jorge Ubico en Guatemala, Rafael L. Trujillo en república Dominicana, Eleazar López Contreras en Venezuela, Fulgencio Batista en Cuba, Anastasio Somoza, “our son of bitch” en Nicaragua,... todos ellos propensos a salvaguardar los intereses del hegemon continental a algún sustituto que los emplease.

³⁸³ Ese argumento también fue empleado por la prensa argentina, plegada a la estrategia de su gobierno por postergar la Conferencia. *La Prensa*, del 5 de junio de 1938, se lee: “...el momento internacional porque atraviesa América es poco indicado para que puedan sancionarse acuerdos sobre una colaboración estrecha entre todos los países. Muchos de ellos tienen ahora gobiernos de ‘facto’ y es bien sabido que el afianzamiento de la paz y de la amistad entre los pueblos está en relación directa con el de la Democracia. No es posible, pues, buscar soluciones para la concordia americana sin meditar antes seriamente sobre la necesidad de reestablecer los procedimientos regulares del sistema constitucional y democrático dentro de cada uno de los países representados en la Conferencia”. Víctor Raúl Haya de la Torre, *La VIII Conferencia Panamericana ¿Otra Comedia?*, Santiago de Chile, Frente Norte-Indoamericano contra la Internacional Negra Fascista, 1938, pp. 7-9.

³⁸⁴ El credo político e ideológico de Riva Agüero era: “Arriba el catolicismo, arriba el Estado corporativo y el fascismo, con orden, jerarquía y autoritarismo”. Citado en, Thomas E. Skidmore y Peter H. Smith, *Op. cit.*, p. 227.

LA SEGURIDAD CONTINENTAL Y LA NO INTERVENCIÓN EN LA CONFERENCIA DE LIMA

Combinaciones diplomáticas

En el curso de la Conferencia de Lima hubo tres combinaciones diplomáticas que se entretejieron: una encabezada por Estados Unidos, otra liderada por México y, al frente de una tercera, se colocó Argentina. En el caso de México, la política de principios en materia de política internacional seguida por el gobierno de Cárdenas del Río le otorgó una inigualable presencia y simpatía. Así quedó de manifiesto en el informe confidencial de Castillo Nájera:

La noche del día 9, el señor Carlos J. Salazar, Presidente de la delegación guatemalteca, me rogó, a nombre de las cinco Repúblicas Centroamericanas y de Panamá, que aceptara la Presidencia de la Primera Comisión. Agradecí la honra que me dispensaba, pero manifesté que ninguno de los miembros de la delegación de México buscaba honores. El Representante Guatemalteco insistió, asegurándome que conseguiría la unanimidad. Momentos después, me hablaron en igual sentido los Representantes de las Delegaciones de Venezuela, Uruguay, Cuba, Paraguay y Bolivia. Indique la conveniencia de que hablasen con el señor Presidente [Carlos] Concha y con los Jefes de las demás Delegaciones. Al siguiente día, el señor Hull me felicitó por mi seguro nombramiento que, me dijo, contaba con la simpatía de la delegación de Estados Unidos. El presidente Concha se expresó en iguales términos y el Canciller [de Argentina, José María] Cantilo me aseguró que, con asentimiento unánime, se habían asignado las Presidencias de la Primera, Segunda y Tercera Comisiones, concediéndoseme la de la primera; al señor Ruiz Moreno, Presidente de la delegación argentina, la de la segunda; y al señor [Afranio] Mello Franco la de la tercera...³⁸⁵

A ello contribuyó otro factor: la delegación mexicana –por instrucciones de su gobierno- cuidó todos sus actos frente a los acontecimientos que se fueron sucediendo de manera paralela a la Conferencia. En la toma de decisiones buscó siempre no contradecir a los representantes de otros países, en tanto no se tratase de los principios. La decisión de no apoyar a Argentina en su petición de prórroga de la Conferencia es una muestra de lo anterior; de igual modo, cuando los gobiernos de Perú y Ecuador decidieron que en el evento no se discutiesen los conflictos motivados por problemas de límites, la cancillería mexicana tomó inmediatamente la decisión de no presentar el proyecto que al respecto había preparado.³⁸⁶ La delegación mexicana en la primera reunión privada

³⁸⁵ Francisco Castillo Nájera, “Informe... *Doc. cit.*”, AHSREM, Tomo XXVII: L-E-298 (I), p.8, f. 303.

³⁸⁶ *Ibíd.*, p. 3, f. 298. No se olvide que varios países centroamericanos y sudamericanos enfrentaban conflictos de esa naturaleza y pretendían ventilarlos en la Conferencia, lo cual ponía en riesgo la preocupación central de los patrocinadores: confrontación no, unidad sí.

(en Lima) hizo otros cambios a las instrucciones iniciales; acordó no presentar el proyecto de creación de una marina interamericana debido a que Estados Unidos hizo pública la postura de abstenerse de tocar el asunto. La instrucción de que México se sumara a la opinión mayoritaria respecto al proyecto de Liga de Naciones, tenía el mismo sentido.³⁸⁷

No casualmente Castillo Nájera fue invitado a participar en la primera reunión del grupo conformado por los representantes de Colombia, Cuba, República Dominicana, las cinco naciones centroamericanas, Haití, Venezuela y Ecuador. El Jefe de la delegación mexicana denominó a esta combinación diplomática “el bloque”, y su auspiciador principal fue el Jefe de la delegación cubana, Dr. Juan J. Remos, quien hizo la invitación al representante mexicano y en cuyo departamento tuvieron lugar las reuniones del mismo.

Los propósitos del ‘bloque’ [apuntó Castillo Nájera] serían los de desarrollar una acción conjunta en el sentido que más conviniera a los intereses de las pequeñas naciones, pues, tenían entendido, que Argentina, Brasil, Estados Unidos, Chile y Perú, tomaban determinaciones sin consultar a los otros Delegados, y las imponían a Bolivia, Uruguay y Paraguay.³⁸⁸

En la segunda reunión del “bloque”, los colombianos manifestaron el deseo de reunirse diariamente antes de que iniciaran los trabajos de la Conferencia “para que, guiados por la experiencia y habilidad de Castillo Nájera, fuésemos un factor útil y decisivo en esta comunión de ideales panamericanos.”³⁸⁹

Por otro lado, la pugna entre Argentina y Brasil –a la que se sumó luego Chile– por la hegemonía del cono sur no era nueva, y se remontaba prácticamente hasta las primeras décadas del siglo XIX, en 1938 esa lucha continuaba. Castillo Nájera describió el ambiente con que inició el evento así:

La capital peruana se encontraba de fiesta, con proporciones de apoteosis, en homenaje al Canciller Cantillo quien, a bordo de un crucero de guerra, llegó al Callao el día 6 de diciembre de 1938. El pretexto de la visita fue el de recibir el nuevo edificio de la Embajada argentina, regalo del Gobierno de Perú. Según parece, Argentina trata de establecer una alianza político-económica, con el Perú, para obligar a Chile a girar dentro de la órbita que ya recorren Uruguay, Paraguay y Bolivia. Esta tendencia a la hegemonía se hace cada vez más aparente. Chile, de no ceder a las pretensiones argentinas, buscará el apoyo diagonal en el Brasil.³⁹⁰

Eso prefiguró, lo que se mostró en la Conferencia de manera muy imperfecta, como un segundo bloque, comandado por la nación rioplatense. Estados Unidos de Norteamérica por su parte, contaba

³⁸⁷ Francisco Castillo Nájera, “Informe... *Doc. Cit.*, AHSREM, Tomo XXVII: L-E-298 (I), pp. 3-4, ff. 298-299.

³⁸⁸ *Ibíd.*, p. 8, f. 303.

³⁸⁹ *Ibíd.*, p. 9, f. 304.

³⁹⁰ *Ibíd.*, p.6, f. 301.

con Brasil y la obligada anuencia de Perú; además, el Secretario de Estado norteamericano parecía confiado en el papel de peón que jugaría Francisco Castillo Nájera, para allanarle el camino y alcanzar sus propósitos en la Conferencia. Contaba para ello con los lazos diplomáticos y de amistad que los ligaba (Embajador de México en Estados Unidos), además, por el escaso margen de maniobra que la representación mexicana parecía tener debido al problema de la expropiación petrolera.

A petición de Cordell Hull, Castillo Nájera fungiría como mediador entre Estados Unidos de Norteamérica y Argentina a fin de alcanzar en forma condensada y unánime la suscripción de una *Declaración de Solidaridad Continental*; le solicitó también que hablase con el Presidente de la Conferencia –Carlos Concha- y con Juan Antonio Bueno –Jefe de la delegación de Uruguay- para tratar lo concerniente a las presidencias de las Comisiones de trabajo; además, le pidió que dialogase con las representaciones de República Dominicana, Colombia y Panamá que “se mostraron quejosas porque no se les consultaba en lo que ellas suponían se estaba fraguando”.³⁹¹ ¿Qué sucedía? ¿Porqué los gobiernos que se suponía debían mostrar una actitud sumisa a Estados Unidos se mostraban “inconformes”?

La batalla diplomática librada en el nombramiento de los Presidentes de Comisiones puso al descubierto la existencia de alianzas diplomáticas y de posturas distantes, en ella también salió a relucir el papel que a veces juegan las “personalidades” y las ambiciones de poder y de prestigio, en detrimento de las alianzas sólidas y responsables. En sus gestiones, Castillo Nájera pudo incursionar y medir los ánimos de las representaciones. Al dialogar con el Jefe de la delegación uruguaya se percató de que Afranio de Mello Franco, presidente de la delegación brasileña, había rechazado fungir como Presidente de la Tercera Comisión “por considerar que la única, de acuerdo con su personalidad, sería la Primera [Comisión]”.³⁹² También se enteró de que, para esos momentos, los dominicanos y los colombianos cabildeaban para que se nombrara a Mello Franco Presidente de la Primera Comisión, y que el Presidente de la Conferencia les había otorgado su anuencia (no por nada Cordell Hull, después de haber apoyado que fuese Castillo Nájera, le solicitó que hablara con Carlos Concha).

Aún así, los centroamericanos se mantuvieron firmes y le aseguraron al representante mexicano que contaban con 16 votos, es decir, la mayoría; Castillo Nájera les solicitó que desistieran ya que la “votación equivaldría a desairar a Mello Franco... Desairaríamos, asimismo, a la delegación

³⁹¹ *Idem.*

³⁹² *Idem.*

peruana, de cuyo país éramos huéspedes” –apuntó en su informe-. Se sabía que los opositores a la candidatura de México eran República Dominicana, Colombia, Perú, Uruguay y Brasil. En la segunda reunión del “bloque”, Castillo Nájera pidió se apoyara a Franco Mello; en correspondencia, los colombianos y dominicanos le ofrecieron la presidencia de la Segunda Comisión. Entonces,

Vi, claramente, que se deseaba eliminar al señor (Isidoro) Ruiz Moreno [Jefe de la representación argentina]... ya aceptado para la Segunda Comisión... Comprendí que los centroamericanos, sin darse cuenta, eran víctimas de las maniobras de los delegados de Colombia, República Dominicana y Panamá. Así mismo, ni Venezuela ni Ecuador se habían percatado del papel que se les hacía desempeñar; y el delegado cubano, individuo muy vanidoso y que por primera vez concurría a una reunión internacional, se consideraba Presidente del “bloque del caribe” y creía tener un papel de primera importancia en la conferencia... Despreciando tales pequeñeces, y con la esperanza de que el “bloque” *podiera ser utilizado con miras más elevadas*, encaucé la reunión por el camino que deseaban los intrigantes. Repartí Presidencias y vicepresidencias, hasta la de la Cuarta Comisión, satisfaciendo la vanidad de los “bloquistas”.³⁹³

Las “pequeñeces” (rivalidades y vanidades personales) jugaron un papel importante, pues fueron utilizadas por quien estaba detrás de la maniobra: EE.UU. Una de ellas, por ejemplo, era la lucha de los brasileños por jugar un papel preponderante y por mostrar su influencia sobre sus vecinos, es decir, la disputa por la hegemonía sudamericana. Las tres primeras comisiones eran las más importantes (Organización de la Paz, Derecho Internacional y Problemas Económicos) y no podían quedar bajo la coordinación de delegaciones cuyos gobiernos venían manifestando serias diferencias con la política de Roosevelt. Por su puesto, los norteamericanos cuidaron las “formas” a fin de no poner en riesgo la “unidad” que buscaban.

La decisión de desplazar a Isidoro Ruiz Moreno enojó a la delegación argentina y para contentar a sus miembros se les propuso que ocuparan la mayoría de los puestos de Relatores Generales. Al mismo Ruiz Moreno se le ofreció uno, “quien lo declinó cortésmente; pero sin ocultar que era un puesto de poca categoría para su persona... Por lo mismo no propuse que el Embajador [Moisés Sáenz] figurase como relator”.³⁹⁴

³⁹³ *Ibíd.*, pp. 8-9, ff. 303-304. Los resaltados son míos.

³⁹⁴ La distribución de las Presidencias y Vicepresidencias quedó de la siguiente manera; Afranio de Mello Franco (Brasil) y Narciso Garay (Panamá) de la I Comisión; Roberto Urdaneta Arbeláez (Colombia) y José Pedro Varela (Uruguay) de la II Comisión; Diógenes Escalante (Venezuela) y Tobías Zúñiga (Costa Rica) de la III; Juan J. Remos (Cuba) y Sra. Elise F. Musser (EE UU) de la IV; Julio Tobar Donoso (Ecuador) y Dantes Bellegarde (Haití) de la V; Eduardo Diez de Medina (Bolivia) y Manuel Cordero Reyes (Nicaragua) de la VI; y, Justo Pastor Benítez (Paraguay) y Manuel J. Sierra (México) de la VII. Francisco Castillo Nájera, *Informe... Doc. Cit.*, AHSREM, Tomo XXVII: L-E-298 (I), p. 10, f. 308. Para Castillo Nájera, Manuel J. Sierra y Moisés Sáenz eran los únicos miembros de la delegación mexicana a los que se les debía tener cierta consideración.

“Seguridad continental” y no intervención en los debates

La “situación europea y asiática” en los debates

El mundo convulsionado del segundo lustro de los años treinta -como era de imaginarse-, estuvo presente en los debates. El gobierno mexicano presentó varios proyectos cuyas implicaciones tocaron directamente la situación europea y asiática. Uno de ellos fue el de la *Prohibición de Bombardeo Aéreos*. Cuando fue discutido, las diferencias giraron en relación al artículo 3º del mencionado proyecto:

Artículo 3. No obstante las disposiciones contenidas en el artículo primero, podrá permitirse el bombardeo desde el aire, tanto en el frente como en la retaguardia, de los siguientes objetivos militares:

- a) Cuarteles y demás edificios destinados al alojamiento de las tropas, así como las fortificaciones y trincheras.
- b) Fábricas, talleres y demás plantas industriales dedicadas a la elaboración de armas, municiones, productos químicos utilizados en guerra, e implementos destinados a la destrucción.
- c) Depósitos de armas, municiones, productos químicos utilizables en guerra, e implementos destinados a la destrucción.
- d) Vías de comunicación de importancia estratégica y el material rodante que en ellas se emplee.³⁹⁵

Pedro Manini Ríos, presidente de la delegación uruguaya, expresó:

... teniendo en consideración que el proyecto... tiene más alcance político que jurídico, juzgo más conveniente que pase a la I Comisión. Es inútil ocultar la realidad de los efectos que tienen determinados proyectos, que pueden ocasionar repercusiones que tengan relación con sucesos que últimamente han conmovido la opinión mundial [Shangai, Nankín, Málaga, Guernica,...]; y, en el singular momento que vive el mundo, es preferible evitar todo aquello que origine una división, a fin de conservar la unidad de opinión de los países de América.³⁹⁶

El problema, al parecer, residía en que al aceptar el proyecto en los términos propuesto, se creía trastocar los acuerdos que a ese respecto existían. Mario Antelo, delegado de Argentina, en la tercera sesión (21 de diciembre) de la I Comisión afirmó:

Los Delegados... coincidieron unánimemente en apreciar y ponderar las razones de humanidad que inspiraba la iniciativa, pero observaron que la adopción de cualquier norma que significase reglamentar entre nosotros los medios de hacer la guerra, constituiría una rectificación del comportamiento tradicional de América respecto a la guerra: su ilicitud como crimen y su repudio terminante.

³⁹⁵ “Proyecto de convención relativa a la prohibición de bombardeos aéreos”, L-E-297, f.10.

³⁹⁶ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe de la Delegación de México a la Octava... Op. cit.*, p. 22. AHSREM, L-E-297, f. 72. Francisco Castillo Nájera, *Informe... Doc. cit.*, p. 23, f. 318.

El problema era distinto. Francisco Castillo Nájera, después de acceder a la petición argentina para eliminar el artículo 3, el 13 de diciembre en la Comisión de Iniciativas se enfrentó con la oposición de Pedro Manini Ríos quien “Se extendió, pretendiendo demostrar que se trataba de un asunto político, ajeno a la Conferencia y capaz de producir divisiones entre los países representados; recordó que el suyo (Uruguay) tiene relaciones con la facción Franquista y solicitó que se formulara una declaración de carácter general.” En el marco de la discusión del proyecto de Convención sobre Derecho de Asilo propuesto por el canciller argentino, el 28 de agosto de 1937 Uruguay presentó una propuesta para que los gobiernos de América Latina reconociesen la beligerancia de Franco.³⁹⁷ Las simpatías y, en algunos casos, el compromiso de algunos gobiernos sudamericanos con los grupos y/o gobiernos guerreristas europeos (como el nazismo y el fascismo) constituyeron el principal obstáculo.

Castillo Nájera contestó así:

La proposición mexicana no se inspira, absolutamente, en propósitos ajenos a esta Conferencia. No es España la única que sufre por los procedimientos de crueldad, añadidos a los ya crueles usuales en la guerra; por lo mismo el proyecto no concreta, tiene un alcance universal, general y no va más allá, es casi restrictivo, de lo aceptado en la Conferencia del Desarme Universal... El Gobierno mexicano no cree que América esté amenazada por los conflictos armados y que la guerra, por sí misma cruel, se presente con esas manifestaciones, más crueles todavía. Los mecanismos de la maquinaria pacifista existentes, bastarán para prevenir la guerra... algunas personas han objetado diciéndome que es inútil pronunciarse sobre estas medidas, ya que la guerra, en América, es proscrita como política nacional e internacional; pero, insisto, México quiere dejar constancia en esta reunión, de sus sentimientos humanitarios...³⁹⁸

Respecto al asunto de la guerra:

La delegación mexicana considera que la guerra debe ser condenada no sólo como instrumento de política nacional sino también como de política internacional; condenándola de modo absoluto, puede reafirmarse el ideal americano pacifista, mediante un esfuerzo de conjunto para que los compromisos contraídos entre los países de este Continente no estén en contradicción con pactos o acuerdos celebrados por ellos fuera de sus actividades netamente americanas, como ocurre, en particular y en modo especial, con el Tratado de Briand-Kellog.³⁹⁹

³⁹⁷ De Alfonso Reyes al general Eduardo Hay. En, Víctor Díaz Arciniega (comp.), *Op. cit.*, pp. 698-699.

³⁹⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe de la Delegación de México a la Octava... Op. cit.*, pp. 22-23, L-E-297, f. 72. En vista de los lamentables incidentes ocurridos en el curso de las guerras que se desarrollan en España y China, donde han sido bombardeadas desde el aire las ciudades situadas en la retaguardia de la zona de combate, ocasionando innumerables e inocentes víctimas entre la población civil, la delegación de México, guiada por un sentimiento humanitario, tiene el honor de presentar ante... el proyecto de Convención..., y que tiene por objeto precisamente evitar sufrimientos a las mujeres y niños indefensos, salvaguardando a la vez los monumentos históricos, científicos, etc., y protegiendo a los establecimientos de la Cruz Roja. AHSREM, L-E-277 (Tomo III), p. 25, f. 25, ó L-E-297, f. 1.

³⁹⁹ Memorandum #4. En, “*Instrucciones que... Doc. cit.*”, AHSREM, L-E-277, ff. 3 y 5.

De lo anterior se deduce que el argumento de Argentina y Uruguay era frágil, y más bien buscaron evitar la aprobación del proyecto. La aprobación del mismo los hubiese comprometido seriamente a adoptar una política contraria a sus vínculos y simpatías hacia el franquismo y el nazifascismo.

Además, el gobierno mexicano buscaba, más allá de la cuestión humanitaria, el apoyo moral al gobierno español republicano presidido por Manuel Azaña, que en esos momentos también era combatido por los gobiernos alemán e italiano. Por lo mismo [e implícitamente], pretendió una ratificación del principio de no intervención, aprobado en 1936 en Buenos Aires. No por casualidad, el 20 de diciembre la Secretaría Particular del gobierno mexicano transmitió –vía telegráfica- instrucciones a Castillo Nájera para que sometiera a consideración de la Conferencia el conflicto de España y las graves consecuencias que podría tener en América si, Alemania e Italia se apoderaban de ella, pues –consideraba- a través de ésta fácilmente podrían emprender una ofensiva comercial, política y cultural para apoderarse de América. Debía proponer que la fuerza política continental se aplicara a ayudar a defender los derechos políticos de la República Española, levantando embargos de armamentos en países de América y negando el reconocimiento a la beligerancia del general Francisco Franco y sus seguidores.⁴⁰⁰

Recuérdese que Estados Unidos de Norteamérica era una de las naciones americanas que mantenía el embargo de armamentos con destino a Europa, ya que conformaba –junto con Francia e Inglaterra- el llamado “Comité de No Intervención”. De igual modo, téngase presente el caso omiso que hizo a las solicitudes del gobierno mexicano:

... dirigí un nuevo mensaje al señor presidente Roosevelt –anotó el general Cárdenas en mayo de 1937- por conducto de nuestra Embajada, pidiéndole estudiar la forma en que el gobierno de Estados Unidos haga sentir su fuerza moral ante las potencias de Europa para hacer cesar la *intervención* de contingentes extranjeros en la lucha interna que sostiene el pueblo español. Si Estados Unidos se hubiera decidido a intervenir por medio de gestiones, es seguro que la contienda en España no se hubiera prolongado tanto. De triunfar los rebeldes de España... Sin embargo, si el gobierno de España logra vencer, puede cambiar fácilmente el destino de los pueblos de Italia y Alemania. Rusia no ha permanecido indiferente a esta contienda; está ayudando al gobierno legítimo de España. México sigue prestando también su modesta ayuda. ¿El motivo por el que ayuda México a España? Solidaridad con su ideología.⁴⁰¹

Desde luego, y como hemos visto en la primera parte del trabajo, la cuestión guardaba estrecha relación con la *intervención* y la *no intervención*. Al gobierno mexicano se le acusó de ser incongruente con éste último principio que promovió en Buenos Aires. Sin embargo, la

⁴⁰⁰ AHSREM, L-E-277, pp. 248-249, ff. 250-251.

⁴⁰¹ Lázaro Cárdenas, *Op. cit.*, p. 370. Las cursivas son mías.

administración cardenista no lo concebía así, pues –señaló el presidente Cárdenas del Río-, “Bajo los términos de ‘no intervención’ se escudan [las potencias europeas y EE.UU.]... para no apoyar al gobierno español legítimamente constituido... *ello es en sí mismo uno de los modos más cautelosos de intervenir...*”.⁴⁰² El juego retórico puesto en marcha por los propiciadores de la *intervención fascista* –y que en la actualidad tiene sus repetidores- tuvo éxito. La razón política que asistía al gobierno mexicano no tuvo el respaldo que era de esperar. Lo cual extiende la responsabilidad del inicio de la II Guerra Mundial a aquellos que no se opusieron con fuerza a las acciones guerreristas que se venían sucediendo desde 1931 (agresión japonesa en contra de China).

Las instrucciones mexicanas llegaron tarde y en un momento en que era difícil ejecutarlas; el asunto ya había sido tratado en base a la iniciativa presentada por la delegación cubana, quien

... obrando como la mano del gato para sacar la castaña, fue *instruida por* el Gobierno de Washington para presentar alguna moción relativa al conflicto hispano..., presentó una proposición por la que la Conferencia se ofreciera como mediadora. El defecto... consiste en que, antes de saber si los interesados aceptan, se reglamenta el procedimiento de mediación.⁴⁰³

Cuando los funcionarios cubanos presentaron la fórmula y fue discutida en una reunión privada “se vio que nadie, ni siquiera los Estados Unidos” la apoyaban y, “Cuando el delegado de Cuba se lamentó por estar solo, le dije que le acompañaría en la votación, aunque yo estaba seguro de que su proposición no triunfaría”.⁴⁰⁴ El proyecto fue sometido a votación el 19 de diciembre en la Comisión de Iniciativas y rechazado por 18 votos contra 3 (Cuba, México y Haití). Castillo Nájera al dar su voto afirmativo hizo la siguiente reserva:

La delegación de México desea manifestar su simpatía a la proposición cubana y como una muestra de esta simpatía, vota por la afirmativa, sin que esto quiera decir que la política del Gobierno Mexicano haya variado; es decir, que, en caso de que se aprobara la proposición cubana, no significaría que el Gobierno Mexicano reconoce la beligerancia de quienes se han levantado contra el Gobierno constituido, pues para el Gobierno de México el único gobierno legítimo es el que preside el señor Azaña, en Barcelona.⁴⁰⁵

⁴⁰² Citado en: Isidro Fabela, *Cartas... Op. cit.*, pp. 212-213. Las cursivas son mías.

⁴⁰³ Según Castillo Nájera, Cordell Hull le aseguró –en sus conversaciones durante el viaje- que tanto los franquistas como los republicanos estaban de acuerdo en poner fin al conflicto, por lo que aceptarían con gusto la mediación, y que mejor oportunidad para resolverlo que en la Conferencia. ¿Coincidencias? Francisco Castillo Nájera, “Informe... Doc. cit.”, AHSREM, Tomo XXVII: L-E-298 (I), pp. 18-19, ff. 313-314. Las cursivas son mías.

⁴⁰⁴ *Idem.*

⁴⁰⁵ *Ibíd.*, p.19, f. 314.

La incursión de Castillo Nájera fue muy hábil desde el punto de vista práctico, pero incongruente.⁴⁰⁶ Rechazada la propuesta cubana, Argentina sugirió una declaración en la que se hacían votos por que los beligerantes depusieran las armas y la paz se restableciera, manifestando que las naciones americanas estarían dispuestas, a solicitud de ambas partes, a prestar su mediación. Ésta también fue rechazada, ya que las diferencias eran de fondo y diversas: por ejemplo, el gobierno costarricense -según el Jefe de la delegación de esa nación- mantenía una postura de *neutralidad* en relación al conflicto y, Venezuela, República Dominicana y Brasil arguyeron que la redacción no eran la adecuada.⁴⁰⁷ Además, en la reunión privada en la que se discutió, “el Delegado de Uruguay recordó que sus país reconoce a Franco; Perú tiene rotas las relaciones con el Gobierno legal, y existe una poderosa presión, de parte de los elementos conservadores, para que se reconozca a la facción de Burgos, con la que simpatizan El Salvador y Guatemala.”⁴⁰⁸

Esas posiciones revelaban el sentir reaccionario prevaleciente en el continente americano. No revelaban adhesión a la *no intervención*, sino simpatía por el golpe de Estado falangista, consentimiento ante las *acciones injerencistas* abiertas del fascio italiano y del nazismo alemán, deseos de ver sucumbir a la República española. Por supuesto, las posiciones progresistas, democráticas y genuinamente *anti-intervencionistas* estaban en minoría y paralizadas; el principio de *soberanía* convertido en un leguleyismo maleable.

En resumen, apuntó Castillo Nájera, “... Si se considera que la proposición de Cuba fue calificada de atrevida y sufrió el rechazo descrito”, se comprenderá la suerte que hubieran corrido las instrucciones mexicanas giradas a última hora.⁴⁰⁹ Finalmente, las discusiones en relación a los proyectos referidos dejaron ver con claridad la incidencia de la precaria coyuntura internacional en el seno de la Conferencia de Lima, lo mismo que la política seguida por Estados Unidos de Norteamérica en relación a ellos. Simplemente se mantuvo invariable en su retórica de “No Intervención”.

⁴⁰⁶ En su informe confidencial, catalogó la propuesta cubana de “torpe” y “tibia, incolora y no se compromete, en ningún sentido, respecto a la justicia y la legalidad, reconoce la beligerancia a la rebelión y establece un procedimiento de larga duración y de ejecución difícil”. Francisco Castillo Nájera, “Informe... Doc. cit., AHSREM, Tomo XXVII: L-E-298 (I), p.20, f. 314.

⁴⁰⁷ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe de la Delegación... Op. cit.*, pp. 18-19-, L-E-297, f.70.

⁴⁰⁸ Francisco Castillo Nájera, “Informe... Doc. Cit., AHSREM, Tomo XXVII: L-E-298 (I), p.20, f. 315.

⁴⁰⁹ *Idem.* El jefe de la delegación mexicana atribuye la autoría de las instrucciones al embajador mexicano en España, lo que nos parece equivocado, pues como hemos visto el presidente mexicano compartía tal planteamiento. Esto, lo único que muestra es el margen de autonomía con que Castillo Nájera actuó en la Conferencia, imprimiendo su sello personal al desempeño de la misma. El proyecto que México presentó quedó convertido en una “Declaración en Defensa de los Derechos Humanos”.

En lo que se refiere a México y su participación, observamos una estrategia hábil y claramente definida: lanzar un proyecto medianamente maquillado para abrir el debate y, en base a su desarrollo, determinar si las condiciones eran propicias para impulsar “acuerdos de amplio y profundo alcance”.⁴¹⁰

Por lo pronto, el realismo (y optimismo a la vez) del presidente mexicano se confirmaba: “2 de octubre (1938). La amputación que acaba de sufrir Checoslovaquia por la agresión de Alemania, apoyada por Italia y sancionada por Inglaterra y Francia no asegurará la paz en Europa. Los países imperialistas se habrán de encontrar algún día con *fuerzas superiores* que los detendrán en su loca carrera de conquista y atropellos.”⁴¹¹ El boicot que propuso a su homólogo estadounidense en contra de Alemania simplemente fue ignorado y para esos momentos la incapacidad de la SDN para mantener la paz era indudable y, en opinión del propio gobierno mexicano, insalvable. Por tanto, la apuesta se trasladó a las “fuerzas superiores”, es decir, a los trabajadores del campo y de la ciudad organizados mundialmente. Obsérvese la siguiente instrucción:

*La delegación de México propondrá que se recomiende a todos los organismos que de hecho o de derecho corresponda la resolución de los conflictos que puedan poner en peligro la paz de América, se consulte –cuando uno de estos conflictos se presente- la opinión de los representantes de los sectores populares que, organizados con tal fin, constituyan un verdadero ejército de la paz, opuesto, en sus fines, a los ejércitos destinados para hacer la guerra. (Memorándum #3)*⁴¹²

Ya antes de la conferencia, Cárdenas del Río impulsaba -a través de la Confederación de Trabajadores de México (CTM)- la organización mundial de los trabajadores:

24 de febrero (1938). A las 11 horas asistí al Primer Congreso que celebra la Confederación de Trabajadores de México con delegados de todo el país. Sometí a la consideración de la asamblea que los trabajadores de México convoquen a un *Congreso Mundial de Trabajadores* que plantee las medidas que deben de tomarse para detener y evitar los bombardeos a ciudades abiertas, como ocurre en España y en China, en que se sacrifican mujeres, ancianos y niños con el único fin de producir el terror. Y ya que han fracasado los esfuerzos de la *Sociedad de Naciones* para que se respeten los compromisos internacionales, *que sean los trabajadores organizados los que exijan la suspensión de agresiones imperialistas*. Hay que hacer conciencia en la clase trabajadora de todo el mundo: *que la eliminación de las guerras depende de la solidaridad pacifista de los trabajadores del campo y de la ciudad de todos los pueblos.*⁴¹³

⁴¹⁰ Por ejemplo, sostendría “que el carácter de agresor solamente será atribuido a quien ejecute actos positivos de fuerza, adoptándose, así, el criterio de la Comisión General del Desarme de la Liga de las Naciones” y, “apoyaría la aplicación de sanciones cuando esta actitud provenga de compromisos internacionales multilaterales”. *Instrucciones que... Doc. cit., AHSREM, L-E-277, f. 5.*

⁴¹¹ Lázaro Cárdenas, *Op. cit.*, p.399.

⁴¹² *Instrucciones que... Doc. cit., AHSREM, L-E-277, ff. 2-3.*

⁴¹³ “Los trabajadores organizados deben patentizar que su lucha social obedece a una ética superior, como es el respeto a la vida humana y al derecho y la *soberanía* de los pueblos; que la ciencia y la técnica deben utilizarse para el bienestar común y no para la destrucción. Esto se logrará con la unidad de la clase trabajadora. La obra del imperialismo es sojuzgar y destruir”. El 12 de febrero de 1939, Cárdenas del Río reiteró esta premisa en los siguientes términos: “La eliminación de las guerras imperialistas depende de la solidaridad de los trabajadores del mundo. Sin ella los pueblos

A diferencia de la SDN y del gobierno estadounidense, la CTM encabezada por Vicente Lombardo Toledano acogió con entusiasmo el llamado del presidente Lázaro Cárdenas del Río. Del 10 al 12 de septiembre de ese año (1938) tuvo lugar en México el *Congreso Internacional contra la Guerra y el Fascismo*, al que concurrieron trabajadores de todo el mundo. Evento que se realizó casi paralelamente al que dio vida a la Confederación de Trabajadores de América Latina (CTAL), la cual jugó un papel importantísimo en la lucha contra el nazi-fascismo.⁴¹⁴

La lucha contra la guerra y el nazi-fascismo no fue otra cosa que la defensa de las *soberanías* contra la agresión militar de ese capitalismo imperialista conservador y autoritario. En el caso de los movimientos socialistas del tipo de Lombardo Toledano, la defensa de la doctrina de *no intervención* constituía una bandera fundamental, pues creían que para arribar al socialismo era necesario transitar por un desarrollo capitalista, lo que América Latina había sido bloqueado por la permanente injerencia e intervención estadounidense, y la dependencia neo-colonial que Estados Unidos logró implementar a través de esos mecanismos. Si el vecino norteamericano que en su retórica se catalogaba “demócrata” hacía eso, ¿que podía esperarse de quienes su espada y su discurso producían melodía armoniosa!

Liga de Naciones Americana, Solidaridad Continental y no intervención

La realización de la Conferencia en los tiempos y en las formas en que se llevó a cabo respondió, en lo fundamental, al interés de Estados Unidos de Norteamérica, como se ha visto con el fracaso de la iniciativa de prórroga que promovió Argentina. Castillo Nájera recordaba que,

Desde fines de septiembre y durante los meses de octubre y noviembre (de 1938), la prensa de los Estados Unidos, instigada por el Departamento de Estado, se esforzó por crear una atmósfera de opinión pública favorable a la Conferencia... En comentada elocución, el Presidente de los Estados Unidos expresó la necesidad de que todas las naciones concertasen *una alianza* para defenderse de agresiones extra-continetales.⁴¹⁵

seguirán siendo vejados... [Es decir] La organización de los trabajadores traerá su liberación sin necesidad de recurrir a las armas”. Lázaro Cárdenas, *Op. cit.*, pp. 386 y 409. Los resaltados son míos.

⁴¹⁴ Unos días después, entre el 14 y el 15, se llevó a cabo el Congreso Nacional Pro-Paz, también convocado por la CTM. Éste ratificó las resoluciones del Congreso Internacional y acordó conformar la Liga Central de México contra la Guerra y el Fascismo, a fin de coordinar los esfuerzos en ese sentido. La CTM como la CTAL estuvieron lideradas por Vicente Lombardo Toledano. *Vid* sus “Memorias”; y, Blanca Margarita Acedo Angulo, “En la construcción y consolidación del Estado Cardenista, 1936-1940”, en Jorge Aguilera García (coord.), *Historia de la CTM, 1936-1990*, México, UNAM, 1990, pp. 139-146.

⁴¹⁵ Francisco Castillo Nájera, “Informe... *Doc. Cit.*, AHSREM, Tomo XXVII: L-E-298 (1), p. 1, f. 296. En opinión de Samuel Flagg: “... [La] principal preocupación [de la Conferencia de Lima (¿o de EE.UU?)] fue mantener al Nuevo

El 29 de noviembre, Francisco Castillo Nájera informó desde Washington que hasta esos momentos la delegación estadounidense no daba a conocer sus planes para la Conferencia y, según lo afirmado por Cordell Hull, “sólo pretenden que se apruebe un proyecto que coordina los instrumentos ya existentes, simplificando la maquinaria pacifista... habla, también, de arreglos comerciales y de cooperación económica. Su principal preocupación es que no se discutan, inútilmente, las cuestiones teóricas o aquellas de difícil y remota aplicación práctica”.⁴¹⁶

En respuesta, Ramón Beteta, subsecretario de Relaciones Exteriores, comentó: “Es posible que además de los planes aparentes de la delegación [norte] americana, exista también el propósito de perfeccionar el estado de consultas mutuas hasta convertirla en una verdadera *Liga de Naciones Americanas*.”⁴¹⁷

Al describir “el ambiente de opinión general reinante en Lima al iniciarse la Conferencia”, Castillo Nájera anotó:

En la prensa mundial circuló, como válida, la afirmación de que los Estados Unidos pugnaría por la aceptación de un proyecto de *alianza militar*, en defensa del Continente. También se dijo que, habiéndose sondeado la opinión de diversas cancillerías, el pacto se reduciría a lineamientos generales y que el Gobierno de Washington concertaría tratados bilaterales que aseguraran la defensa de ambas costas desde Alaska y el Canadá hasta la zona del canal panameño. Llegó a asegurarse que se habían iniciado las negociaciones con las Repúblicas de Costa Rica, de Colombia y de Panamá, así como con el Imperio Británico. Como datos concretos, solo podía asegurarse que la delegación de los Estados Unidos preparaba un proyecto de solidaridad continental...⁴¹⁸

Aunque el proyecto de crear una *Liga de Naciones Americanas* estaba en el tapete y fue promovida por países a fines, Estados Unidos desistió en promoverlo; una suerte similar corrió el proyecto mexicano de crear una “Marina Continental”.⁴¹⁹ No obstante ello, Colombia y República

Mundo aislado de la conflagración que parecía inminente al otro lado del Atlántico. Su ansiedad era mucho mayor de la que habían experimentado en Buenos Aires, en 1936, cuando se habían esforzado tanto por preservar la paz en el hemisferio occidental evitando la guerra o la intervención, desde dentro o desde fuera.” Las cursivas son mías. Samuel Flagg Bemis, *Op. cit.*, p. 362.

⁴¹⁶ Confidencial de Castillo Nájera a Ramón Beteta, 29 de noviembre de 1938, AHSREM, L-E-276 (2), p. 279, f. 276.

⁴¹⁷ De Ramón Beteta a Francisco Castillo Nájera, 3 de diciembre de 1938, AHSREM, L-E-276 (2), pp. 277-278, f. 274-275.

⁴¹⁸ Francisco Castillo Nájera, “Informe... *Doc. Cit.*, AHSREM, Tomo XXVII: L-E-298 (I), p. 2, f. 297. Las cursivas son mías.

⁴¹⁹ Las instrucciones iniciales señalaban que: “La delegación mexicana, por medio de una exposición amplia y fundada en razones históricas y de orden práctico-contemporáneo, desarrollará la idea de crear una Marina Continental, encargada de la defensa de los intereses de América, frente a los propósitos de dominación comercial o política de otro Continente; marina cuya existencia ha sido tradicionalmente deseada desde los principios de la independencia de las Repúblicas del Continente americano.” “Instrucciones que, por acuerdo del C. Presidente de la República, d el C. Gral. Eduardo Hay, Secretario de Relaciones Exteriores, al C. Dr. Francisco Castillo Nájera, Presidente de la delegación mexicana a la VIIIa. Conferencia Internacional Americana que se celebrará en la ciudad de Lima, Perú.” AHSREM, L-

Dominicana presentaron el proyecto –tal como se acordó en la Conferencia de Buenos Aires-,⁴²⁰ pese a la oposición de algunos gobiernos como el argentino.

Lo anterior se explica al tenerse en cuenta que Rafael Leónidas Trujillo,⁴²¹ presidente de la República Dominicana, quien se mantuvo en el poder hasta 1961, ya para 1936 aspiraba al Premio Nobel de la Paz, sólo que una de las peores matanzas ocurridas en la frontera con Haití en 1937 le truncó ese sueño. La dictadura había comenzado, los métodos de represión/cooptación que empleaba para acallar la disidencia eran bastante crueles y ello le originaba problemas. Por eso, la Conferencia de Lima tenía gran importancia para Trujillo pues buscaba limpiar su imagen. No por nada el exagerado derroche de dinero que hizo su representación en Lima en el transcurso de la Conferencia.

Muy a pesar del interés de los gobiernos ya aludidos, la iniciativa no fue discutida. En la sesión inaugural, Max Henríquez⁴²² –presidente de la delegación de República Dominicana-, defendió el proyecto de la Liga de Naciones Americanas pero también aseguró que “no insistiría para que la aprobación se hiciese en el curso de la actual Conferencia.”⁴²³ ¿Presiones de Estados Unidos? Indudablemente y ello lo confirma Castillo Nájera: “La retirada de Henríquez Ureña mereció desfavorables comentarios de parte de la delegación colombiana la que, a su vez, tuvo que pronunciarse en igual sentido en una de las sesiones de la Primera Comisión, por boca del señor

E-277, f. 5. Sin embargo, cuando la representación mexicana fue informada de que Estados Unidos no apoyaría, decidió no sostener la propuesta.

⁴²⁰ El proyecto elaborado por República Dominicana y Colombia –de acuerdo a la resolución de la Conferencia de Buenos Aires- fue conocido por la cancillería mexicana desde el 5 de marzo de 1938, cuando la legación de República Dominicana –Téodulo Pina Chevalier- lo envió a Eduardo Hay. El gobierno colombiano a través de su ministro del exterior envió el proyecto de Sociedad de Naciones Americanas el 15 de julio de 1938, AHSREM, L-E-280, ff. 12 y 20.

⁴²¹ La idea de la Liga de Naciones Americanas fue iniciativa exclusiva de Rafael L. Trujillo, quien la dio a conocer desde 1935 y la promovió en la Conferencia de Buenos Aires (1936) a través de su representación. Max Henríquez Ureña, *La Liga de Naciones Americanas y la Conferencia de Buenos Aires*, Nueva York, 1937. También, Salvador E. Morales...

⁴²² Max Henríquez Ureña (1885-1970), poeta y crítico dominicano, estudió los nexos entre la cultura europea y la hispanoamericana. Perteneció a una familia de intelectuales en la que destacan también su madre, la poeta Salomé Ureña, y su hermano, el ensayista y pedagogo Pedro Henríquez Ureña. Nacido en Santo Domingo, se trasladó a Cuba donde fue profesor de la Escuela Normal de Santiago. Sus bases ideológicas son el americanismo y la exaltación de la identidad cultural de Hispanoamérica ante el poder militar y cultural de Estados Unidos de Norteamérica. Gracias a sus poemarios, se le considera uno de los introductores del modernismo en su país, aunque también tiene obras de ensayo político y de historia de la literatura. Sus versos se agrupan en títulos como *Ánforas* (1914), *Fosforescencias* (1930) y *Garra de luz* (1958). En el terreno del ensayo político e histórico escribió *Los Estados Unidos y la República Dominicana* (1919) y *Los yanquis en Santo Domingo* (1929). También se ocupó de la literatura hispanoamericana en *El retorno de los galeones* (1930), *Las influencias francesas sobre la poesía hispanoamericana* (1937) y *Breve historia del modernismo* (1954). Murió en Santo Domingo.

⁴²³ Francisco Castillo Nájera, “Informe... Doc. Cit., AHSREM, Tomo XXVII: L-E-298 (I), AHSREM, p. 6, f. 301. En la defensa que Max Henríquez Ureña hizo del proyecto, en la sesión Plenaria el 10 de diciembre, dio los mismos argumentos que presentó en Buenos Aires. Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe de la Delegación de México a la Octava... Op. cit.*, p. 29, AHSREM, L-E-297, f. 75.

López Meza, Ministro de Relaciones de Colombia y Presidente de su delegación; es decir, *ya no se insistió en la aceptación del proyecto*, el que fue pasado al estudio de un organismo técnico.”⁴²⁴ El 14 de diciembre en una de las sesiones de la Primera Comisión, Luis López de Mesa declaró que ninguna de las naciones participantes, “ni el grupo de países que apoyaban el proyecto de una Liga”, deseaban precipitar el proceso, por tanto “preferían esperar hasta que el sentimiento a favor de ella hubiese cristalizado en forma definitiva”.⁴²⁵

El gobierno de Estados Unidos de Norteamérica iba a Lima procurando avanzar en el establecimiento de mecanismos para la acción conjunta de los países americanos. La falta de consenso sobre el referido proyecto, sobre todo por la oposición de algunos gobiernos como el argentino, el chileno y el mexicano, ponía en riesgo aquel fin. Además, el contenido del proyecto estuvo redactado más de acuerdo al proyecto colombiano. Por ejemplo, en el capítulo de “Política de la Asociación”, además de reivindicar los principios contenidos en la *Convención sobre los Derechos y los Deberes de los Estados* de 1933 y en el Pacto Antibélico Argentino (también de ese año) declaró que: “Art. 10º.- Los Miembros de la Asociación de las Naciones Americanas se garantizarán recíprocamente el respeto de la integridad actual de sus territorios y de su *independencia política*.” Del mismo modo, “Art. 12º.- ...renuncian a *la neutralidad* respecto a toda guerra de agresión. Por consiguiente, desde que el Congreso [máximo órgano de la referida Asociación según el mismo proyecto]... haya determinado al agresor, todos ellos se obligan a hacer una causa común y solidaria con la víctima de la agresión”.⁴²⁶

Y más adelante, en el capítulo “Definición del agresor”, establece que el Congreso definirá agresor a un país cuando, entre otras razones, “*haya intervenido de una manera unilateral e ilegal* en los asuntos interiores o exteriores de otro Estado.”⁴²⁷ Es decir, reafirmaba en términos absolutos la doctrina de *no intervención*, lo mismo que la *neutralidad* de acuerdo al sistema establecido por la SDN. No casualmente el gobierno mexicano había girado instrucciones a su delegación de obrar “de acuerdo con la delegación de Colombia” y ofrecería su voto a favor de la proposición de este país, “si el proyecto cuenta con una mayoría apreciable en el seno de la Asamblea”.⁴²⁸

Eso dificultaba su aprobación, pues sobre esas y otras estipulaciones relacionadas con la solución de los conflictos, la definición del agresor, la aplicación de sanciones y la relación con la SDN

⁴²⁴ Francisco Castillo Nájera, “Informe... *Doc. cit.*, AHSREM, Tomo XXVII: L-E-298 (I), AHSREM, P. 6, f. 301.

⁴²⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe de la Delegación de México a la Octava... Op. cit.*, p. 29, 75.

⁴²⁶ Max Henríquez Ureña, *El Continente de la... Op. cit.*, pp. 46-47.

⁴²⁷ *Ibíd.*, p. 49.

⁴²⁸ “*Instrucciones que... Doc. cit.*, AHSREM, Tomo XXVII: L-E-298 (I), p. 38, f. 333. Se trataba de la misma estrategia que siguieron ante el proyecto cubano de mediación en la guerra española.

ginebrina no se había llegado a conclusiones definitivas. Estados Unidos de Norteamérica era uno de los principales renuentes a aceptar esas estipulaciones, sobre todo lo relacionado a la *neutralidad* y a la participación con la Liga ginebrina.

Por esas razones la Tercera Subcomisión recomendó que pasara a un estudio técnico por parte de la Comisión de Jurisconsultos.⁴²⁹ En la sesión plenaria del 21 de diciembre se reformó la resolución: la Comisión debía rendir un informe, el que a su vez debía “ser depositado en la Unión Panamericana, con al antelación suficiente a la celebración de la Novena Conferencia Internacional Americana, a fin de que pueda ser sometido a la consideración de dicha Conferencia”.⁴³⁰

En esas condiciones, el gobierno estadounidense y sus asesores fueron, en ese sentido, muy visionarios: supieron medir los ánimos, impulsar proyectos aceptables (y no riesgosos) y postergar, sin desecharlos, los que consideraron aún no maduros. Alcanzar una *Declaración de Solidaridad Continental* que afianzara el mecanismo de consultas se antojo como lo mejor para el momento y las circunstancias.

El gobierno mexicano tampoco era partidario de la Liga Americana, ya que era “contraria al principio de universalidad e inconveniente por razones políticas”; Recuérdese que desde 1936 –e, incluso, desde antes- el diagnóstico mexicano veía un riesgo para la *soberanía* de los pueblos americanos la constitución de un organismo de esa naturaleza, debido fundamentalmente a la participación que en él tendría Estados Unidos de Norteamérica y que ya tenía en la Unión Panamericana. Se sabía desde antes, sobre todo por la oposición sudamericana, que el proyecto dominicano-colombiano difícilmente sería aprobado.

Como *Liga Americana* era impensable aún, y menos en esos términos, la *Declaración de Solidaridad Americana* pasó a ocupar el centro de los debates en Lima. Sin embargo, y como el asunto fue resuelto vía la diplomacia “secreta”, se desconoce por completo el curso de las discusiones y los actores que participaron en ellas.⁴³¹ Max Henríquez, por ejemplo, en su libro hace

⁴²⁹ El proyecto contenía los siguientes apartados: Miembros de la asociación, Órganos de la asociación, La política de la Asociación, Solución de los conflictos internacionales americanos, Sanciones contra el agresor, Definición del agresor, La Asociación de Naciones Americanas y la Sociedad de las Naciones de Ginebra y Disposiciones varias. En, Max Henríquez Ureña, *El Continente... Op. cit.*, pp. 45-50.

⁴³⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe de la Delegación de México a la Octava... Op. cit.*, p.30, f. 76. Efectivamente, 10 años después, en la novena Conferencia Panamericana, en 1948, se constituyó la Organización de Estados Americanos (OEA).

⁴³¹ A partir de los resultados de la Conferencia de Lima, los autores se refieren a un “fortalecimiento” del panamericanismo o a la ampliación de la hegemonía norteamericana en el continente. Leo S. Rowe, *Op. cit.*, Max Henríquez Ureña, *El Continente... Op. cit.*; Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe de la Delegación de México a la Octava... Op. cit.*; Alfonso García Robles, *El Panamericanismo y la Política del Buen Vecino. Con un apéndice sobre la cuestión del petróleo mexicano y la Conferencia Panamericana de Lima*, México, Comité Mexicano para el Estudio

un análisis de los discursos iniciales de los jefes de las Delegaciones, extrayendo de ellos lo referente a la unidad y la solidaridad americanas; su pretensión fue demostrar que al respecto existía una “unidad de pareceres”. Pero entonces, ¿Por qué tardaron tantos días en llegar a un acuerdo? El problema fue –según Henríquez Ureña–:

... que el asunto, en vez de discutirse en las comisiones o en la Asamblea plenaria, se estaba discutiendo en reuniones privadas, cabildos de pasillo y conversaciones de sobremesa, es decir, en las oportunidades que las sesiones de la Conferencia dejaban libres. No había sido presentado ningún proyecto sobre el tema, porque existía el justificado deseo de que el acuerdo ... fuera respaldado por la firma de los veintidós Presidentes de delegación, lo cual equivalía a darlo por aprobado desde antes de leerlo en la Asamblea. Las fórmulas ideadas por algunas Delegaciones y sometidas oficiosamente a estudio de otras circularon sólo entre los Delegados y no vieron nunca la luz en el Diario de la Conferencia.⁴³²

Esto, en nuestra opinión, no explica nada sobre el por qué de esa tardanza.⁴³³ El problema real fue que en Lima, las principales diferencias para alcanzar la anhelada *Declaración de Solidaridad* giraron en torno a la *intervención* y *no intervención*; similares a las que hubo en las Conferencias de Santiago de Chile (1923), de La Habana (1928) y de Montevideo (1933). Tema que aparentemente había quedado rebasado en la Conferencia de Buenos Aires (1936), cuando Estados Unidos de Norteamérica aceptó sin reserva alguna el *Protocolo de No Intervención* y la *Declaración de Principios sobre Solidaridad y Cooperación Interamericanas*. En ellos, como se recordará, se aprobó –a propuesta de México– en términos claros y contundentes el principio de *No Intervención*.

En un principio, la delegación argentina se mostró reacia a aceptar la fórmula estadounidense, por lo que presentó su propia propuesta –preparada de antemano–. Mientras, “el deseo de Estados Unidos, ... fue el de encontrar, en la Conferencia, un sostén de su política internacional, y una aprobación pública de la misma”, Argentina buscó eludir cualquier compromiso interamericano que dañara su estrecha relación económica, cultural y política con algunas potencia europeas, como Gran Bretaña y la misma Alemania.⁴³⁴

Científico de las Relaciones Internacionales, 1940; y, Samuel Flagg Bemis, *Op. cit.*; Gordon Connell-Smith, *Op. cit.*; Alonso Aguilar Monteverde, *Op. cit.*; A. Glinkin, *Op. cit.*; entre otros.

⁴³² Max Henríquez Ureña, *El continente...* *Op. cit.*, p. 28. La situación se prestaba para exaltar el proyecto de Liga de Naciones Americanas del presidente Trujillo, esforzándose al máximo por demostrar que las condiciones estaban dadas.

⁴³³ Leo S. Rowe tampoco explica: “Las dos declaraciones principales aprobadas por la Conferencia, a saber, ‘La Declaración de los Principios de Solidaridad de América’ y la ‘Declaración de Principios Americanos’, aún y cuando se relacionaban con la organización y preservación de la paz, no emanaron de esta primera Comisión (I Comisión). Ambas fueron presentadas a la sesión plenaria como resultado de conversaciones celebradas entre los presidentes de las delegaciones y después de haber sido firmadas por todos ellos”. Leo S. Rowe, *Op. cit.*, p. 7.

⁴³⁴ Tras la firma del convenio Roca-Runciman, se dio un crecimiento del intercambio anglo-argentino. Las exportaciones argentinas hacia el mercado británico pasaron de un valor, en 1933, de 410,993,000 pesos moneda nacional a uno de 538,386,000 pesos en 1935 y 671,878,000 pesos moneda nacional en 1937; de modo similar, las importaciones argentinas crecieron de un valor de 209,850,000 pesos moneda nacional en 1933 a 290,571,000 en 1935 y 322,856,000 en 1937. Andrés Cisneros y Carlos Escudé (Directores), *Op. cit.*, http://www.argentina-rree.com/home_nueva.htm.

La fórmula estadounidense estipulaba, entre otras cosas, que:

Art. 2º.- Con el objeto de facilitar las consultas previstas para casos tales en éste [los mencionados en su artículo 1º] y en otros instrumentos americanos de paz, los Ministros de Relaciones Exteriores de la Repúblicas Americanas se reunirán cada año, con excepción... Consultas especiales pueden celebrarse... por iniciativa de cualquier gobierno americano, si a ocasión se presentase... los Ministros... pueden celebrar reuniones de carácter regional con el objeto de estudiar asuntos que les conciernan por razones de próxima vecindad...⁴³⁵

El gobierno argentino, renuente a la creación de organismos o instrumentos permanentes destinados a mantener el contacto constante para la acción concertada, advirtió a través de su delegado Mario Antelo: "...Conformémonos... con las conquistas logradas hasta hoy; avances pequeños, pero efectivos, y cuidémonos sobre todo de no forzar la solidaridad americana, porque cualquier violencia en ese sentido podría romper la unidad de nuestras acciones y de nuestro destino".⁴³⁶

Aparentemente, la cuestión se resolvía encontrando una fórmula que conjuntara a ambos proyectos, no obstante, los mexicanos después de percatarse de la maniobra que ocultaba la fórmula de Estados Unidos su preocupación fundamental fue "dejar a salvo el principio de *no intervención*".⁴³⁷ Posteriormente, confluó también la inconformidad de los otros miembros del "bloque", por considerar que los estaban excluyendo en la toma de decisiones fundamentales. Fue así como Castillo Nájera, además de jugar el papel de intermediario -primero entre las representaciones de Argentina y Estados Unidos de Norteamérica y luego entre éstas y los del "bloque"- se convirtió en uno de los actores centrales.

La posición de Argentina no era necesariamente contraria a la mexicana:

La intervención que tuvimos, como *mediadores*, -apuntó Castillo Nájera- ...motivó que la prensa, de diversos países, particularmente de los Estados Unidos, según noticias escuchadas por radio, hiciera parecer que las Delegaciones de la Argentina y de México se oponían, sistemáticamente, a la proposición norteamericana. A decir verdad, nuestro intento fue siempre el que se mantuviera incólume *el principio de No Intervención*, y yo no tuve empacho en manifestar al señor [Adolf A.] Berle, Delegado de los Estados Unidos, contestando a su pregunta... que en el caso de que solo se presentaran las dos fórmulas primordiales [de EE. UU. y de Argentina] y que no hubiera necesidad de pronunciarse por una de ellas, yo no dudaría en suscribir la argentina.⁴³⁸

Así pues, cuando el curso del debate entre Estados Unidos y Argentina –con la mediación de Castillo Nájera- se estancó, se convino en nombrar una Comisión que elaborase una nueva fórmula.

⁴³⁵ Max Henríquez Ureña, *El Continente...* Op. cit., pp. 28-29. El capítulo uno de la referida fórmula la citamos más adelante.

⁴³⁶ *Ibíd.*, p. 58. Pronunciamiento que hizo ante la Primera Comisión (de la Conferencia).

⁴³⁷ Francisco Castillo Nájera, *"Informe... Doc. cit., AHSREM, Tomo XXVII: L-E-298 (I), pp. 11 y 17, ff. 306 y 312-313.*

⁴³⁸ *Ibíd.*, p.18, f. 313.

La Comisión quedó integrada por Mario Antelo (de Argentina) y Manuel J. Sierra (de México). En esos momentos “Un análisis cuidadoso de la proposición norteamericana enseñó [a los mexicanos] que el Artículo Primero contenía frases que, implícitamente, encerraban el peligro de *la intervención*. De ser aceptado, en un Convenio, *la intervención* adquiriría un carácter legal”. Ese artículo establecía que:

Art. 1º- En el caso de que la paz de las Repúblicas Americanas se vea amenazada por la fuerza o por amenazas de fuerza, o por actividades de cualquier índole dirigidas por un gobierno no americano con la intención de subvertir las instituciones domésticas de alguna de las Repúblicas Americanas o de establecer en ella un sistema no americano de gobierno, las naciones americanas reconocen: (a) que cada una de ellas se encuentra igualmente afectada; (b) que debe oponerse resistencia a semejantes actos o actividades; (c) que cada una de las Repúblicas Americanas tiene igual responsabilidad a este respecto, entendiéndose, sin embargo, que los gobiernos de cada República actuarán en su propia capacidad autónoma en cualquier paso que haya de darse, y con pleno reconocimiento de su igualdad jurídica, como estados independientes y soberanos.⁴³⁹

Entonces, Manuel J. Sierra y Castillo Nájera llamaron la atención de Mario Antelo haciéndole ver:

... que la redacción norteamericana podría permitir la aplicación de la Consulta en el caso de que una organización política local, en un Estado americano, trabajara bajo un programa de transformación hacia un gobierno que no se considerase democrático, *socialista*, por ejemplo, fomentado pecuniariamente por un gobierno extranjero. La Consulta podría traducirse en una acción colectiva encaminada a evitar la realización de esa forma de gobierno, juzgándose que la paz de América estaba en peligro. *La admisión del repetido artículo equivaldría a una intervención pura y simple, en los asuntos internos de un Estado*. También... la designación ‘gobierno americano’ era imprecisa y poco clara.⁴⁴⁰

El papel de mediador que hasta ese momento jugaba Castillo Nájera lo colocó en una posición ventajosa: “En mis pláticas con los Delegados norteamericanos me di cuenta de que por ‘gobierno no democrático’ se pretendía designar a uno contrario a los principios de la democracia tal como la aceptan los Estados Unidos. Esto entrañaba un ataque a la *libre determinación*, por parte de las Repúblicas Americanas, de la forma que quieran adoptar, para el futuro, en su organización interna”.⁴⁴¹

La representación mexicana no sólo estaba pensando en el futuro, sino en el presente y el pasado inmediato de México. El gobierno de Plutarco Elías Calles fue tildado de “comunista” por

⁴³⁹ Max Henríquez Ureña, *El Continente...* *Op. cit.*, p. 29. Esta versión difiere en algunas palabras con la que proporciona Castillo Nájera en su informe confidencial.

⁴⁴⁰ Francisco Castillo Nájera, “Informe... *Doc. cit.*, AHSREM, Tomo XXVII: L-E-298 (I), f. 307. El temor no era infundado, pues la intervención en Guatemala 16 años después, en 1954, vino a confirmarlo; en ella el objetivo fue derrocar un gobierno supuestamente “comunista” y, por tanto, enemigo de la “democracia” y la paz continental. Desde luego, el contexto de “Guerra Fría” era muy distinto al de finales de los años 30.

⁴⁴¹ “La fórmula norteamericana podría interpretarse, teóricamente, como un *derecho*, adquirido por cada uno de los Estados de América, *para intervenir*, contra la voluntad de otro Estado, frente a cualquier amenaza interna o externa que pudiera alterar la paz del Continente”. Francisco Castillo Nájera, “Informe... *Doc. cit.*, AHSREM, Tomo XXVII: L-E-298 (I), p. 12, f. 307. Las cursivas son mías.

algunos sectores estadounidenses. El régimen cardenista corrió una suerte parecida, recibiendo esa caracterización del propio secretario de Estado estadounidense, Cordell Hull. Dentro de esas afirmaciones cabían también los regímenes “populistas” y “nacionalistas” en América Latina, como los casos brasileño y boliviano,⁴⁴² lo mismo que las fuerzas de izquierda contestatarias, la pequeña burguesía, el sindicalismo y el movimiento intelectual antiimperialista.

En esas circunstancias, la postura mexicana fue definida con claridad: “dejar a salvo el principio de *No Intervención*”. La fórmula elaborada por los mexicanos Castillo Nájera y Manuel J. Sierra, y aceptada por Mario Antelo, estipuló que

Las Repúblicas Americanas reafirman su voluntad de colaborar en el restablecimiento universal de los principios sobre los cuales han construido la solidaridad continental y formado la conciencia de América. Que en el caso de que la paz de las Repúblicas Americanas fuese amenazada por un *acto o amago de fuerza intentados por un Gobierno extra-americano o por cualquier otro* para alterar la integridad territorial o destruir las instituciones nacionales de un país americano, proclaman la decisión de poner en práctica su solidaridad por medio del procedimiento consultivo previsto en los acuerdos vigentes y coordinar así sus voluntades autónomas para resistir aquella acción atentatoria con los medios que las circunstancias aconsejen, en la inteligencia, sin embargo, de que el Gobierno de cada República obrará, en toda medida adoptada, por sí propio y con pleno reconocimiento de su igualdad y capacidad jurídica como Estado soberano e independiente.⁴⁴³

El cambio era sustancial, pues definía con claridad que la consulta procedería en caso de que alguna nación americana sufriera una agresión de otra. Es decir, la ratificación del principio de no intervención. Tal vez por esa razón, los norteamericanos la rechazaron.

La fórmula final –señaló Castillo Nájera–, redactada por las Delegaciones de Argentina y México, fue entregada por ésta última a la de Estados Unidos y yo me encargué de hacérsela conocer a los Estados del Caribe. Desde ese momento se inició una lucha, cuyos pasos pudimos seguir, pues no perdimos el contacto ni con la delegación argentina ni con la norteamericana. *Los Estados Unidos pretendían hacer la fórmula más amplia, Argentina pugnaba por mantenerla íntegra.*⁴⁴⁴

La negativa estadounidense provocó que los argentinos reivindicaran la fórmula propuesta inicialmente por ellos. Ante tal situación, Castillo Nájera decidió renunciar a la tarea conciliadora que venía realizando, lo cual hizo saber a las partes involucradas. A partir de ese momento la

⁴⁴² El caso del peronismo en Argentina, y la política que Juan Domingo Perón imprimió a su régimen, fue uno de los más representativos de la tendencia, aunque su expresión histórica concreta tuvo lugar entre 1946 y 1955; en ese sentido, el planteamiento estratégico de Estados Unidos en la Conferencia de Lima contenía un carácter “preventivo”. De hecho, recuérdese que los Gobiernos argentinos presididos por los generales Pedro Pablo Ramírez (1943-1944) y Edelmiro Julián Farrell (1944-1946) tuvieron que hacer frente a la fuerte presión económica y política estadounidense, en represalia por la posición sostenida frente a la II Guerra Mundial; además, Estados Unidos utilizó las Conferencias Panamericanas para obligar al presidente Julián Farrell a definir su posición a favor de los “Aliados”.

⁴⁴³ Max Henríquez Ureña, *El Continente...*, *Op. cit.*, p. 30.

⁴⁴⁴ Francisco Castillo Nájera, “Informe... *Doc. cit.*”, AHSREM, Tomo XXVII: L-E- 298 (I), f. 308. Las cursivas son mías.

situación se volvió tensa. La delegación estadounidense formuló un nuevo documento –según ellos, teniendo por base la propuesta mexicano/argentina- y el 17 de diciembre el jefe de la misma – Cordell Hull- solicitó al Jefe de la delegación mexicana su anuencia,

Con toda cortesía, pero con la mayor firmeza, le indiqué que el Artículo Tercero era inaceptable, porque reglamenta la intervención en asuntos interiores, por la vaguedad de algunas de sus frases, como la que dice ‘cualquier clase de actividades’, y por la interpretación que puede darse al verbo ‘menoscabar’. El Artículo en cuestión contradice el espíritu de la declaración de Buenos Aires y del *Protocolo de No Intervención*. El señor Hull me aseguró que el proyecto ha merecido la aprobación de la mayoría de las Delegaciones y que no es sino el resultado de los textos que, sobre el mismo asunto, de solidaridad, proponen Brasil, Argentina y Perú. Me permití recordar que en mi mediación entre las Delegaciones de los Estados Unidos y Argentina, se había llegado a un texto completamente distinto al que hoy se me presenta. (sic)⁴⁴⁵

El referido artículo de la “nueva” fórmula estadounidense decía: “3.- En caso de que la paz de cualquiera República americana se vea amenazada desde el exterior o el interior del Continente americano por actividades de cualquier clase que puedan menoscabar las instituciones nacionales de un país americano, proclaman su interés común y su determinación de hacer efectiva su solidaridad para resistir tal amenaza”.⁴⁴⁶ El juego de palabras en estos casos resultaba de vital importancia.

Tras fracasar en su intento de usar a México para limar asperezas con su tradicional rival (Argentina), los estadounidenses actuaron unilateralmente. El mismo día (17 de diciembre), el Secretario de Estado norteamericano pactó una reunión privada con los Presidentes de la Conferencia y de la Primera Comisión (Carlos Concha y Afranio de Mello Franco, respectivamente). Debido a que Castillo Nájera se encontraba cerca del lugar donde se tomaba el acuerdo, se vieron obligados a invitarlo. Mello Franco, sorprendido por lo acontecido, pues desconocía el curso de las discusiones,⁴⁴⁷ solicitó una reunión privada al Jefe de la delegación mexicana a fin de que lo pusiera al tanto. La tensión se incrementó.

Poco después, R. Henry Norwed, delegado estadounidense solicitó a Castillo Nájera le explicara nuevamente los argumentos que tenía para oponerse a la fórmula. Una vez escuchadas las razones, justificó la actitud de su delegación asegurándole que se trataba de un error de traducción y ofreciéndole que en la reunión privada de esa noche se presentaría el documento modificado. Castillo Nájera desconfió y valiéndose del respeto que infundía la representación mexicana en los

⁴⁴⁵ *Ibid*, pp. 13-14, ff. 308-309.

⁴⁴⁶ Anexo N° 1: “DECLARACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA SOLIDARIDAD AMERICANA”, en, Francisco Castillo Nájera, “Informe... *Doc. cit.*, AHSREM, Tomo XXVII: L-E-298 (I), p. 1, f. 334. Para Max Henríquez esta fue la cuarta fórmula que se presentó en las discusiones privadas. Max Henríquez Ureña, *El Continente... Op. cit.*, p. 32.

⁴⁴⁷ *Ibid*, pp. 28-37. De acuerdo al testimonio de Max Henríquez, Brasil venía participando en el debate; incluso asegura que fue coautor de las varias fórmulas presentadas por Estados Unidos de Norteamérica.

miembros del “bloque” les hizo ver la inconveniencia “y hasta vergonzosa situación en la que quedaríamos, de aceptarse el primer texto norteamericano. *Tratamos de levantar resistencias*, a fin de que los Estados Unidos redujeran sus pretensiones”.⁴⁴⁸ De ese modo, el fracaso para los representantes del gobierno de Roosevelt parecía previsible, pues la referida reunión privada llegó a oídos de las Delegaciones que conformaban el “bloque”, lo que generó un ambiente de marcada desconfianza y malestar.

A esa reunión convocada por Cordell Hull asistieron representantes de Argentina, Estados Unidos, México, Brasil, Colombia, Perú y Uruguay. El reproche de los estadounidenses hacia los mexicanos no se hizo esperar:

El señor (R. Henry) Norweb nos preguntó, al Licenciado Sierra y a mí [Castillo Nájera], si sabíamos cuáles eran *los sacrificios* que, para conceder su aprobación, exigían a la Delegación de los Estados Unidos, los opositores al proyecto. Dijo que, en Buenos Aires [la Conferencia de 1936], para lograr que se aceptara el proyecto norteamericano sobre Neutralidad, al que se le cambió hasta el nombre, la Delegación de los Estados Unidos tuvo que conceder cuanto se le exigió: aprobación del Tratado de Mantenimiento de la Paz, del *Protocolo de No Intervención*, y de la *Declaración de Principios* de la que fueron autores las Delegaciones Centroamericanas. Repuse que no se trataba de regateos, sino de *principios* y que, por su parte, la Delegación de México solamente suscribiría la Declaración de Solidaridad, si la redacción del Artículo Tercero se modificaba, en tal forma, que el *Protocolo de No Intervención* quedara incólume. (sic)⁴⁴⁹

Esa actitud de los estadounidenses sólo exacerbó los ánimos de desconfianza. La reunión privada resolvió conformar una Comisión integrada por los jefes de las Delegaciones peruana y brasileña, a fin de que redactasen un nuevo proyecto, el cual sería puesto a consideración de todas y cada una de las Delegaciones. Puesto que en la reunión se llamó la atención sobre la exclusión de otras Delegaciones, Chile y Bolivia se incorporaron a la Comisión.

El llamado de atención por la exclusión de las otras representaciones –hecha por los mexicanos- y la ampliación de la Comisión rompió con la tradicional diplomacia secreta, lo cual molestó a los estadounidenses. Esa situación permite medir el grado de desconfianza que existía de algunos gobiernos latinoamericanos frente a Estados Unidos y sus planes, lo cual contrasta grandemente con el optimismo interesado y mitificador de algunos escritores estadounidenses de la época: “En Lima nadie sentía ya nerviosismo por el ‘Coloso del Norte’; era un nuevo coloso de

⁴⁴⁸ Francisco Castillo Nájera, “Informe... *Doc. cit.*”, AHSREM, Tomo XXVII: L-E-298 (I), p. 18, f. 313. Las cursivas son mías.

⁴⁴⁹ *Ibíd.*, p.15, f. 310.

Europa al que temían”.⁴⁵⁰ Pero también, muestra el cínico desprecio estadounidense a la capacidad de resistencia de sus vecinos sureños.

Los países aliados bajo el liderazgo mexicano (el “bloque”) sesionó el 19 de diciembre tomando el acuerdo de intervenir de manera activa en el asunto. Nombró también una comisión con el objeto de que siguiera el curso de los acontecimientos, recopilara los antecedentes y formulara “un Proyecto de Resolución capaz de conciliar los puntos antagónicos”. La integraron Roberto Urdaneta de Colombia, Pedro Martínez Fraga de Cuba y Manuel J. Sierra de México. La propuesta que elaboraron fue avalada por 13 Delegaciones: Cuba, República Dominicana, Haití, México, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Venezuela, Colombia y Ecuador.⁴⁵¹

Considerando: Que los pueblos de América... Declaran:

1º.- Que reafirman su solidaridad continental y el propósito de colaborar en el restablecimiento universal de los principios en que se basa dicha solidaridad; 2º.- Que en defensa de la paz, de su propia *soberanía*, de su integridad territorial y de los intereses de América se opondrán a cualquier amenaza o acto de fuerza, directa o indirecta, que provenga de cualquier Estado no americano contra un Estado americano y aplicarán el procedimiento de consulta establecido por la convención y el Protocolo firmados en Buenos Aires el 23 de Diciembre de 1936; 3º.- Que en caso de que la paz de cualquiera de las Repúblicas Americanas se vea amenazada desde el exterior o el interior del Continente americano por *actos de intervención de cualquier clase* que tiendan a destruir las instituciones nacionales de un Estado americano, proclaman su interés común y su determinación de hacer efectiva su solidaridad para resistir tal amenaza. En este caso la consulta será siempre promovida a iniciativa exclusiva del estado afectado.

4º.- En todos los casos la consulta tendrá por objetivo la aplicación práctica del principio de solidaridad de los demás Estados americanos coordinando sus voluntades autónomas, por los medios que las circunstancias aconsejaren. Queda entendido que cada Gobierno actuará por sí propio y *con pleno reconocimiento de su igualdad y capacidad jurídica como Estado soberano e independiente* en relación con las medidas de defensa que se adoptaren;

5º.- Esta Declaración será conocida como “La Declaración de Lima”.⁴⁵²

Si se compara con la fórmula estadounidense, la distancia es grande, la diferencia fundamental estribaba en que mientras una reivindicaba explícita y contundentemente el principio de *No Intervención*, la otra sancionaba en forma velada el supuesto *derecho de intervención*. Se puede observar incluso que en los considerandos de la propuesta del “bloque” figura la reafirmación explícita de los Tratados, Convenciones, Declaraciones y Protocolos que contenían y reforzaban el principio de *No Intervención*.⁴⁵³ El hecho de que representaciones de los países que formaban parte

⁴⁵⁰ Samuel Flagg Bemis, *Op. cit.*, p. 362.

⁴⁵¹ Max Henríquez no menciona la participación de Ecuador. Max Henríquez Ureña, *El Continente... Op. cit.*, p. 33.

⁴⁵² *Ídem*.

⁴⁵³ Mientras la fórmula estadounidense sólo menciona “Que la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz,... aprobó el 21 de diciembre de 1936 la Declaración de Principios sobre Solidaridad y Cooperación Interamericana”, la del

indiscutible del área de influencia estadounidense tomaran esa actitud, puede explicarse por dos razones: su pasado inmediato como víctimas del intervencionismo estadounidense y la exclusión de que eran objeto en la construcción de consensos.

El 21 de diciembre, el Presidente de la Conferencia les comunicó que la fórmula había sido fusionada con la fórmula Concha-Mello Franco, lo que dio como resultado “una proposición que se juzgaba aceptable para todos”. Ésta, a pesar de incorporar los considerandos de la propuesta del “bloque”, no satisfizo cabalmente la preocupación de éste (en torno a la intervención y no intervención). Ese mismo día, a punto de alcanzar la anhelada fórmula que acabaría finalmente con las discrepancias, la delegación argentina proporcionó a la prensa “un texto que consideraba definitivo”. Éste fue publicado en *La Prensa* y apareció al día siguiente.

La nueva fórmula colocaba en un primer término, a diferencia de la estadounidense, la amenaza proveniente del propio continente y en un segundo plano la extra-continental.⁴⁵⁴ El clima que ello generó fue de angustia y nerviosismo, particularmente en la delegación de EE.UU.:

... El 22 en la mañana, la delegación de los Estados Unidos, francamente alarmada, provocó una junta, a la que concurrimos, presididos por el señor [Carlos] Concha, con los Jefes de las Delegaciones Uruguaya, Chilena, Boliviana y Colombiana. Después de considerar la situación, se propuso llamar al señor Ruiz Moreno, Presidente de la delegación argentina, para indicarle la conveniencia de no romper la unidad y de llegar a un acuerdo. El aludido manifestó tener instrucciones definitivas, de su Gobierno, de *no aceptar ninguna transacción*. [Entonces] se acordó que los Gobiernos de Brasil, Perú y Uruguay se dirigiesen al de Buenos Aires, explicando los detalles de la situación y solicitando la aquiescencia argentina. Sucesivamente, fueron llamados los Presidentes de las delegaciones restantes, los que estuvieron conformes con suscribir la fórmula Concha-Mello Franco.⁴⁵⁵

Los mecanismos resultaron muy efectivos. Aunque Castillo Nájera tuvo que ausentarse debido a las instrucciones que llevaba de asistir a la toma de protesta del nuevo mandatario chileno, instruyó

“bloque” apunta, “Que el Tratado Antibélico de No Agresión y Conciliación firmado en Río de Janeiro el 10 de octubre de 1933; la Convención sobre Derechos y deberes de los Estados firmada en Montevideo el 23 de diciembre de 1933; la Convención sobre el Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz, firmada en Buenos Aires el 23 de diciembre de 1936; el Protocolo Adicional relativo a No-Intervención firmado en Buenos Aires ..., establecen, entre otros principios, que *ningún Estado tiene derecho a intervenir en los asuntos internos ni en los externos de otro*; que es interés primordial de los Estados la conservación de la paz; que el territorio de los Estados es inviolable y *no puede ser objeto de ocupaciones militares ni de otras medidas de fuerza impuestas por otro Estado, ni directa ni indirectamente, ni por motivo alguno, ni aún de manera temporal*; que toda guerra o amenaza de guerra afecta directa o indirectamente a todos los pueblos civilizados; que declaran *inadmisibles la intervención de cualquiera República Americana directa o indirectamente y sea cual fuere el motivo, en los asuntos interiores o exteriores de cualquiera otra*; que las naciones Americanas declaran el respeto irrestricto a sus soberanías y que todo acto susceptible de perturbar la paz de América los afecta a todas y cada una de ellas y justifica la iniciación de los procedimientos de consulta”. Max Henríquez Ureña, *El continente...* *Op. cit.*, pp. 32-35. Las cursivas son mías.

⁴⁵⁴ *Ibid.*, pp. 34-35; también, ver anexo N° 2: “TEXTO DE LA PROPOSICIÓN ARGENTINA SOBRE SOLIDARIDAD CONTINENTAL”, en Francisco Castillo Nájera, “Informe..., *Doc. cit.*, AHSREM, Tomo XXVII: L-E-298 (I), p. 336.

⁴⁵⁵ *Ibid.*, p.16, f. 311. Las cursivas son mías.

a Moisés Sáenz para que suscribiera esa fórmula y a Manuel J. Sierra, “quién se encontraba empapado en el asunto”, para que interviniera en la redacción de la misma.

La fórmula contenía imprecisiones, por ejemplo, entre las modificaciones que sufrió, estuvo la supresión de la expresión de “solidaridad continental manifestada históricamente en las declaraciones de los diversos Estados”, con lo cual se evitaba que se pudiera interpretar como alusión a la Doctrina Monroe. Este cambio se debió justamente al delegado mexicano Manuel J. Sierra. La desconfianza sobre la redacción del texto final no desapareció en el jefe de la delegación mexicana, quien “por exceso de seguridad” giró instrucciones para que se hiciera la siguiente reserva:

Al dar el voto aprobatorio, la delegación de México... expresa su firme convicción de que el *sistema se consultas* mantiene incólume los principios consagrados: en la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados firmada en Montevideo el 26 de diciembre de 1933; en Protocolo de No Intervención, suscrito en Buenos Aires el 23 de diciembre de 1936; en la Declaración de Principios sobre Solidaridad y Cooperación Interamericanas aprobada en Buenos Aires el 21 de diciembre de 1936; y en los demás Tratados y Acuerdos aplicables que *condenan, en forma absoluta y por cualquier motivo, todo acto de intervención directa o indirecta, en los asuntos internos o externos de cualquier Estado americano.*⁴⁵⁶

Después de que fue leída la reserva el día 24 de diciembre –cuando se presentó públicamente la Declaración-, Manuel J. Sierra pronunció un breve discurso en apoyo a la misma.⁴⁵⁷ La Declaración firmada por las 21 representaciones asistentes a la Conferencia, llamada “Declaración de Lima”, quedó en los siguientes términos:

Los Gobiernos de los Estados Americanos declaran:

1º - Que reafirman su solidaridad continental y su propósito de colaborar en el mantenimiento de los principios en que se basa dicha solidaridad; 2º - Que fieles a los principios antes enunciados y a su *soberanía absoluta*, reafirma su decisión de mantenerlos y de defenderlos de toda intervención o actividad extraña que pueda amenazarlos; 3º - Y que para el caso de que la paz, la *seguridad* o integridad territorial de cualquiera de las Repúblicas Americanas se vea así amenazada por actos de cualquier naturaleza que pueda menoscabarlas, proclaman su interés común y su determinación de hacer efectiva su solidaridad, coordinando sus respectivas voluntades soberanas mediante el procedimiento de consulta que establecen los convenios vigentes y las declaraciones de la Conferencia Interamericanas, usando los medios que en cada caso aconsejen las circunstancias. Queda entendido que cada Gobierno de las

⁴⁵⁶ *Ibid.*, p. 17, f. 312. El texto de la reserva fue redactado por Castillo Nájera. Las cursivas son mías.

⁴⁵⁷ “En la Declaración a que ha dado lectura la Mesa, México ha querido señalar complaciendo su profundo convencimiento de que el nuevo sistema en forma alguna vendrá a vulnerar los principios de mutuo respecto ya conquistados y que, en todo caso, se reconocerá en esta labor coordinadora y armónica, que los intereses directos de cada Estado serán considerados como prevalentes sobre el interés indirecto general... México saluda con el más sincero y cordial entusiasmo el nuevo medio encontrado de expresión del propósito de ayuda colectiva, para realizar en común nuestro destino continental de paz y justicia, seguro de que la Declaración de Lima ha sido dictada para la salud de América de cada uno de sus pueblos y de toda la humanidad.” Francisco Castillo Nájera, “*informe... Doc. cit., AHSREM, Tomo XXVII: L-E-298 (I), p. 17, f. 312.* Las cursivas son mías.

Repúblicas Americanas actuarán independientemente en su capacidad individual, reconociéndose ampliamente su igualdad jurídica como Estados soberanos; 4º - Que para facilitar las consultas que establece éste y otros instrumentos americanos de paz, los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas celebrarán, cuando lo estimen conveniente y a iniciativa de cualquiera de ellos, reuniones en las diversas capitales de las mismas, por rotación y sin carácter protocolar. Cada Gobierno puede, en circunstancias o por razones especiales, designar un representante que sustituya a su Ministro de Relaciones Exteriores...

Hay absoluta unanimidad entre quienes han escrito sobre la Octava Conferencia Panamericana en conceder a ésta declaración, junto con la de los Principios Americanos,⁴⁵⁸ la valoración de “resultados más sobresalientes”, entre las 112 Declaraciones, Resoluciones, Acuerdos y Recomendaciones que emanaron del evento. Para la delegación mexicana:

La “Declaración de Lima” proporciona los medios de hacer efectivos los propósitos del Continente para resolver los problemas que puedan poner en peligro su *soberanía*, su *seguridad* y su *integridad territorial*; y hace pública la decisión de las veintiuna Repúblicas Americanas, de formar un *frente unido* en contra de cualquier agresión continental o extracontinental. Junto con la Declaración de Principios Americanos, constituye la obra más sobresaliente.⁴⁵⁹

Pactar el *Frente Unido* o la *Alianza continental* -como otros le llamaron a la Declaración-, pero sin menoscabo de los logros jurídico-políticos alcanzados en materia de principios de conducta de los Estados en sus relaciones interamericanas. Esa fue la estrategia mexicana: establecer a nivel continental principios que dieran, al menos en el terreno jurídico, garantía de respeto a las *soberanías*, frente a las posibles agresiones extracontinentales, pero al mismo tiempo, de las potenciales amenazas procedentes de naciones americanas, particularmente de origen estadounidense.

Cooperación económica y soberanía

En relación al argumento estadounidense de la amenaza extracontinental, Castillo Nájera anotó: “Yo no creo en una próxima aventura guerrera en la que se empeñe ninguna nación de Europa, dirigiéndola a un país americano. Las manifestaciones de expansión económica, en cambio, son ya sensibles, y *son éstas las que pretende contrarrestar la política de Estados Unidos*, presentando a la

⁴⁵⁸ En su artículo 1º señala: “Es inadmisibile la *intervención* de un Estado en los asuntos internos o externos de cualquier otro.” Por lo mismo, la mayoría de los autores publican íntegramente estas dos declaraciones en sus obras. Ver, por ejemplo: Leo S. Rowe, *op. cit.*, pp. 4-6; e Isidro Fabela, *Intervención*, México, UNAM, 2ª edición, 1991, pp. 243-244.

⁴⁵⁹ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe de la Delegación de México a la Octava...* *Op. cit.*, p. 17. L-E-293 (I), f. 67-69.

Gran República como la dirigente de una hegemonía panamericana”.⁴⁶⁰ Claro, para 1938 y pese a la depresión de esos años, los grupos económicos que apoyaban al gobierno de Roosevelt y su política exterior estaban en condiciones de recuperar el terreno perdido en el mercado latinoamericano. Además, la incertidumbre en los mercados europeo y asiático era –con la amenaza de guerra y las medidas proteccionistas- cada vez mayor: “... en discurso perifoneado, a mediados de noviembre [de 1938], [Cordell Hull] insistió en que era urgente unificar el comercio interamericano y expuso que su país trabajaría, en la Octava Conferencia, por conseguir un tratado que asegurase la igualdad de oportunidades y fuese una defensa contra embestidas económicas provenientes de naciones no americanas”.⁴⁶¹

El comportamiento de la delegación estadounidense fue congruente con ello; de hecho, la Resolución II sobre “Reducción de Barreras al Comercio Internacional”⁴⁶² fue iniciativa de Estados Unidos:

En ella se recomienda que los gobiernos de las Repúblicas Americanas, tan rápidamente como sea posible, adopten aranceles razonables en vez de otras formas de restricciones al comercio... También recomienda que se reduzcan al mínimo necesario, las formalidades administrativas y técnicas relativas a la importación de mercaderías; que se lleven adelante las negociaciones de convenios comerciales y que se estimule a las otras naciones a que adopten en su política comercial los métodos y los principios antes mencionados.⁴⁶³

Tal resolución fue adoptada por unanimidad, aunque la delegación mexicana hizo la siguiente reserva:

El principio de igualdad de tratamiento ha sido y sigue siendo la única norma que rige la importación de mercaderías a territorio mexicano. Asimismo, el Gobierno de México está firmemente convencido de la necesidad de que los tratados comerciales contengan la Cláusula de la Nación Más Favorecida, en su forma más amplia y liberal. México aprovecha la oportunidad que le ofrece la reunión de los Representantes de todas las Repúblicas Americanas, para hacer público su firme propósito de mantener estos principios en todos sus tratados *con el resto del mundo*, y para declarar que sólo se apartará de ellos cuando así lo exijan las condiciones de su economía interna o la situación de los mercados internacionales para sus productos.⁴⁶⁴

⁴⁶⁰ Francisco Castillo Nájera, “Informe... *Doc. cit.*”, AHSREM, Tomo XXVII: L-E-298 (I), p. 38, f. 333.

⁴⁶¹ *Ibíd.*, p.1, f. 296.

⁴⁶² El estudio de este tema por parte del Gobierno de México fue encomendado al Departamento Consular (el Jefe de éste era Miguel G. Calderón) el 25 de agosto de 1938- a todos se les envió los antecedentes que sobre el mismo existían. (El Jefe del Departamento Diplomático era Anselmo MENA, quien se encargaba de todos estos trámites). Aquél hizo llegar su estudio el 8 de octubre, el cual constó de 31 cuartillas, AHSREM, Tomo XXVII: L-E-298 (I), ff. 30-60?.

⁴⁶³ Francisco Castillo Nájera, “Informe... *Doc., cit.*”, AHSREM, Tomo XXVII: L-E-298 (I), p. 28, f. 323.

⁴⁶⁴ *Ibíd.*, pp. 28-29, ff. 323-324. Los resaltados son míos.

Era de esperar que, “*los Estados Unidos, persiguiendo su desarrollo comercial y eliminar a sus competidores, proponga se interprete la cláusula... como aplicable a todas las formas de intercambio comercial, trueque, compensación, etc.*”;⁴⁶⁵ además, en opinión de uno de los expertos mexicanos en la materia, Antonio Espinosa de los Monteros, “para nuestra República son de suma importancia las *relaciones mercantiles con los países europeos...* [Por tanto] sólo podría llegarse a una transacción en el sentido de que México, en *igualdad de circunstancias*, daría preferencia a los Estados Unidos u otro país del continente”.⁴⁶⁶ Desde luego, baste recordar que México atravesaba una etapa difícil debido al boicot de las empresas petroleras, recién expropiadas.

La Conferencia también acordó someter a consideración a los gobiernos el proyecto de *Tratado de Liberalización del Comercio Interamericano* y de *No Agresión Económica*, quienes harían llegar sus puntos de vista antes del 1º de julio de 1939; la Unión Panamericana elaboraría un anteproyecto y lo consultaría con los gobiernos, enseguida convocaría a una reunión panamericana de concertación del convenio correspondiente.⁴⁶⁷ Por otro lado, los Ministerios o Secretarías de Hacienda se reunirían por lo menos cada año, el primer encuentro tendría lugar en Guatemala después de junio de 1939. Finalmente, “en vista de la crisis económica que afecta al mundo”, se recomendó a la Unión Panamericana que estudiara la posibilidad de convocar a una Conferencia Económica Mundial.

En síntesis, Estados Unidos de Norteamérica acudió a la Conferencia de Lima con un objetivo central: ante la amenaza expansionista de las potencias totalitarias, era preciso mostrar y demostrar la unidad americana, cuya hegemonía correspondía ejercer a la “Hermana Mayor” (EE.UU.). En tanto no hubiese condiciones para la *Liga de Naciones Americana*, era suficiente una “Declaración de Solidaridad”;⁴⁶⁸ sin embargo, ésta carecería de sentido si en la economía de algunas naciones latinoamericanas los intereses extra-continetales continuaban avanzando. En consecuencia, Estados Unidos de Norteamérica presentó una serie de proyectos que sirvieran de base para afianzar los lazos económicos, comerciales y financieros con la región.

Sin embargo, otros países como México acudieron con otras miras. De hecho, la “batalla” diplomática que tuvieron que dar los representantes mexicanos para evitar que el principio de *no*

⁴⁶⁵ *Instrucciones que...* *Doc. cit.*, AHSREM, L-E-277 (Tomo III), ff. 7-8. Las cursivas son mías.

⁴⁶⁶ Francisco Castillo Nájera, “*Informe...* *Doc. cit.*, AHSREM, Tomo XXVII: L-E-298 (I), p. 4, f. 299. Las cursivas son mías.

⁴⁶⁷ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe de la Delegación de México a la Octava...* *Op. cit.*, p. 37, f.79.

⁴⁶⁸ En opinión de A. Glinkin, EE UU impulsó firmemente su decisión de transformar a la Unión Panamericana en un bloque político-militar, estrategia que no respondió únicamente a la coyuntura sino también a la ya tradicional política de dominio continental de esa nación. A. Glinkin, *Op. cit.*, p. 91. Para Alonso Aguilar, EE UU buscaba conseguir simplemente la solidaridad tutelada. Alonso Aguilar Monteverde, *Op. cit.*, pp. 86-93.

intervención fuese abandonado constituyó un episodio inesperado. La estrategia mexicana en Lima consistía en avanzar en la ampliación de ese principio mediante la consagración jurídica de otros que le son colaterales. Particularmente los que se refieren a la “nacionalidad” y a la ratificación de las *Doctrinas Calvo y Drago*.

En la sesión inaugural de la Conferencia, el Jefe de la delegación mexicana inició su discurso con una interpretación del contexto internacional y el papel que en su opinión América debía jugar; hizo una interpretación mítica del panamericanismo y de halago a la política de “Buena Vecindad” de Roosevelt, pero –afirmó–:

El panamericanismo avanzará constantemente, sin tropiezos, solo cuando cada uno de sus componentes logre plasmar su estructura nacional definitiva, *resolviendo, sin ingerencias extrañas, sus asuntos domésticos...* Un programa de panamericanismo práctico, modificable con las circunstancias transitorias... pero siempre basado en el mutuo respeto, en una aproximación más extensa y sostenida, en una real cooperación económica y en el intercambio de valores espirituales, nos asegura un futuro de progreso y de justicia internacional...⁴⁶⁹

Fue el “gancho” para levantar la voz en contra de la *protección diplomática* de nacionales residentes en el extranjero. Esas actitudes –señaló–, lo único que generaban en México era “un sentimiento de desconfianza”, el cual es “enemigo de toda colaboración fructífera y permanente”. Propuso que el asunto fuese incluido en el programa y tratado “con un interés superlativo... si se quiere alcanzar a efecto, la igualdad auténtica y no teórica de los Estados”.⁴⁷⁰ Las instrucciones que la cancillería mexicana giró a su delegación fueron muy precisas:

Con el propósito de mantener su original pureza al principio de Derecho Internacional, reconocido con la denominación de “Doctrina Drago”, la delegación de México propondrá que los países de América denuncien la convención para limitar el uso de la fuerza para el cobro de las deudas contractuales, celebrada en La Haya, en 1907, y con el ánimo de reafirmar la convicción de que las obligaciones contraídas deben ser cumplidas por los medios pacíficos, en toda clase de casos.
... sostendrá la idea de que el objetivo esencial de la acción del Continente a favor de la paz, debe consistir, no sólo en resolver pacíficamente los conflictos internacionales que puedan presentarse entre las Repúblicas americanas, sino en suprimir las causas que lo originan, y en relación con la Doctrina expresada por el ilustre argentino Calvo, sostendrá lo siguiente: las renunciaciones que los súbditos de cada nación americana hagan de sus derechos a ser protegidos por sus gobiernos, usando de la vía diplomática a su favor, será aceptada como lícita, conforme a derecho por los propios Gobiernos, quienes no se sentirán comprometidos –por la renuncia de uno de sus súbditos– a ejercer la facultad que, hasta ahora han creído tener, de proteger a sus nacionales aún a pesar suyo. En consecuencia, los Estados americanos quedarán así comprometidos a respetar la voluntad de sus súbditos, sin reservas ni limitaciones de ningún

⁴⁶⁹ “Delegados a la Octava Conferencia, Lima, Perú, 9-27 de diciembre de 1938”, AHSREM, L-E-276, f. 259. También, Francisco Castillo Nájera, *Discurso pronunciado en la Octava Conferencia Internacional Americana*, México, D.A.P.P., 1939, p. 14.

⁴⁷⁰ *Ibíd.*, f. 261. Posteriormente, hizo una remembranza de los otros proyectos y propuestas que la delegación mexicana presentaría en el evento.

género, obligándose a prescindir de todo acto de intervención diplomática a favor de sus nacionales que hayan renunciado a su nacionalidad.

... de un modo especialmente cuidadoso, propondrá que las legislaciones de los países de América sobre *nacionalidad*, sean modificadas a efecto de que los ciudadanos extranjeros que residen en países diversos al de su origen, de este continente, por el hecho de establecer en aquellos y desarrollar allí sus actividades lícitas, adquieran los derechos civiles y políticos del país en donde han establecido su domicilio, en su más amplio sentido. Indudablemente que el extranjero que al renunciar a la protección de su país se acoge a la del gobierno del país en donde reside, debe, por razón de justicia, disfrutar de todos los privilegios del país de su adopción y reportar las cargas y obligaciones que es justo atribuirle.⁴⁷¹

La importancia que revestían estos temas para el gobierno cardenista nos la ilustra el hecho de haber ocupado el segundo lugar, después del proyecto para la solución de conflictos por límites territoriales, en el texto de instrucciones.

No obstante que el equipo designado para representar a México estuvo preparando con cuidado la táctica a seguir en Lima, la Conferencia casi ni se ocupó de esos aspectos. La temática fue abordada en la Segunda Comisión, referida a Derecho Internacional. El delegado mexicano Roberto Córdova informó:

Desde un principio se consideró el tema como de especial importancia pues podría comprender las *reclamaciones agraria y la cuestión petrolera*. En la junta que el Presidente de la delegación tuvo con los señores Licenciados [Manuel J.] Sierra y [Roberto] Córdova en Washington, a mediados de noviembre, se resolvió que solo presentaríamos a la consideración de la Conferencia una proposición sobre la legalidad de la renuncia a la protección diplomática, conocida con el nombre de *cláusula Calvo*. También se recomendaría a los países que aún no lo hayan hecho, que denunciaran la convención de La Haya en 1907, conocida como “Convención Porter”, para la limitación del uso de la fuerza para el cobro de deudas contractuales.⁴⁷² El objeto de esta determinación fue el de permitir a la delegación de México una mayor posibilidad de acción..., concentrándose el esfuerzo... a obtener fórmulas ventajosas para nuestro país. La cuestión de la *Cláusula Calvo*, si se consideró necesario incluirla, en vista de que nuestra legislación en general, y especialmente *las concesiones petroleras*, contienen,... dicha cláusula. Posteriormente, se pensó en la conveniencia de presentar una nueva proposición... sobre la *prescripción extintiva en el Derecho Internacional* con relación a la materia de *reclamaciones pecuniarias*.⁴⁷³

A diferencia de lo que se ha dicho del gobierno cardenista y de su política nacionalista, ésta respondió a un programa delimitado y, no obstante que las condiciones obligaron a introducir cambios en forma y tiempos, se aplicó hasta el fin del sexenio (1940). En los discursos pronunciados

⁴⁷¹ *Instrucciones que...* *Doc. cit.*, AHSREM, L-E-277 (Tomo III), ff. 2-4.

⁴⁷² Mediante telegrama del 4 de octubre de 1938, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México solicitó a su Legación en La Haya, Holanda, que informaran sobre el estado de ratificaciones y denuncias de la referida convención. La Legación, a cargo de Luis Padilla Nervo, contestó: “Ratificaciones de Alemania, Dinamarca, España, Francia, Gran Bretaña, Haití, Hungría, Japón, Noruega, Panamá, Holanda, Portugal y Rusia. Ratificaron con reservas Estados Unidos, Guatemala y El Salvador. Adhesiones de China, Finlandia y Liberia. Adhesión con reservas Nicaragua. Denuncias México...”. AHSREM, L-E-280, ff. 25-26.

⁴⁷³ Roberto Córdova, “Informe especial”, en, Francisco Castillo Nájera, *Informe... Doc. cit.*, AHSREM, Tomo XXVII, L-E-298(I).

antes y después de la campaña, Cárdenas del Río reafirmó su convicción de servirse del Plan Sexenal como norma para su gobierno.⁴⁷⁴ Eso le obligó, como ha demostrado Lorenzo Meyer, a asumir los compromisos de nacionalizar la industria extractiva, agraria y de servicios que estaban en manos de los extranjeros.⁴⁷⁵

En 1935 repartió 2,668,261 hectáreas de tierra, en 1936 3,656,006, en 1937 5,319,598 y en 1938 3,334,331;⁴⁷⁶ el 23 de junio de 1937, cuando dio a conocer a su gabinete la decisión de nacionalizar los “Ferrocarriles Nacionales”, aplicando la ley de Expropiación, en su diario expresó la intención de “nacionalizar el resto de las líneas como el Sud-Pacífico, el Mexicano y el Interoceánico”. Además, “Toda la industria del petróleo debe venir a manos también del Estado para que la Nación aproveche la riqueza del subsuelo que hoy se llevan las compañías extranjeras. Para ello seguiremos otro procedimiento.”⁴⁷⁷ No por nada Adolfo Gilly sostiene la tesis de que la expropiación petrolera no fue una acción espontánea, sino una decisión planeada.⁴⁷⁸ Ésta, que tuvo lugar el 18 de marzo de 1938, constituyó un hito para el gobierno mexicano; la reacción de los gobiernos de Gran Bretaña y Estados Unidos, aunque distinta, lo orilló a reafirmar sus decisiones en materia de nacionalización pero también a moderarlas.

La actitud del gobierno estadounidense fue, en términos reales, más determinante que la del británico, lo cual tiene que ver con la decadente hegemonía británica en el mundo y el creciente ascenso de Estados Unidos de Norteamérica. Lo anterior tuvo otro componente, el “fatalismo geográfico” que aun pesaba en la mente de algunos de los dirigentes mexicanos,⁴⁷⁹ pero que al mismo tiempo pesó en los cálculos del Departamento de Estado, sobretudo por el desafío que ello representó a la retórica de “Buena Vecindad”. Se trataba de su vecino más cercano del sur, quién en base a la defensa de los principios de soberanía, no intervención y autodeterminación venía construyendo un prestigio internacional que rebasaba las fronteras continentales. Y puesto que la no intervención también formó parte central de la retórica estadounidense, la intervención militar estadounidense en México fue descartada desde el principio.

⁴⁷⁴ Véase por ejemplo el del 30 de noviembre de 1934. *Lázaro Cárdenas. Una vida al servicio de México*, México, PRI, 1981, p. 5.

⁴⁷⁵ Lorenzo Meyer, *México y los Estados...* *Op. cit.*, p. 307.

⁴⁷⁶ Ernesto Enriquez Coyro, *Op. cit.*, p. 883.

⁴⁷⁷ Lázaro Cárdenas, *Obras...* *Op. cit.*, p. 371.

⁴⁷⁸ Adolfo Gilly, *Op. cit.*

⁴⁷⁹ Las diferencias surgidas en el gabinete de la administración cardenista son una prueba contundente de lo anterior. Además, en las conversaciones sostenidas entre Cárdenas del Río y Francisco J. Mújica, que fueron al final de cuentas quienes tomaron la decisión, es clara la preocupación: “Hicimos consideraciones...” Lázaro Cárdenas, *Obras...* *Op. cit.*, p. 389.

En otras palabras, la política de “Buena Vecindad” y la “situación europea” hicieron imposible la intervención abierta y directa, tal como lo deseaban los empresarios afectados, el gobierno del Reino Unido y algunos funcionarios del Departamento de Estado. Eso estaba muy claro en el presidente Cárdenas del Río.

Parece que el gobierno americano pretende *intervenir* en forma “amistosa” para que se llegue a un arreglo entre el Gobierno de México y las compañías... *El Gobierno de México no debe admitir una intervención oficial del gobierno americano*. Ello sentaría un precedente de graves consecuencias para la *soberanía de la Nación* y anularía prácticamente para los extranjeros la Ley de Expropiación, que es el instrumento eficaz por el cual el gobierno podrá cumplir el programa social de la Revolución Mexicana. *Y México tiene que aprovechar este momento favorable en que los gobiernos llamados “democráticos” declaran ante la opinión internacional ser respetuosos de los pueblos.*⁴⁸⁰

A la expropiación petrolera Estados Unidos de Norteamérica respondió con la presión económica y la exigencia de un pago pronto, efectivo y adecuado. Aunque no parece poseer un carácter violento, tampoco niega la concepción tradicional que le serviría de sostén: los países “débiles” y/o pequeños no tenían derecho a la soberanía sobre sus recursos naturales. Es decir, si México no cubría las exigencias del Departamento de Estado norteamericano estaba cometiendo un robo en contra de ciudadanos estadounidenses, lo cual representaba una violación al “Derecho Internacional”. Frente a ello, la respuesta mexicana fue clara y contundente; en ocasión de al reclamo estadounidense por la repartición de tierras en la región del Yanqui, Sonora en 1937, Cárdenas del Río afirmó:

... El señor embajador nuestro en Estados Unidos, doctor F. Castillo Nájera, ha comunicado que el señor subsecretario Welles le ha notificado que el gobierno de Estados Unidos desea se fije el pago de las tierras afectadas a ciudadanos americanos, manifestándole que *de no encontrar solución satisfactoria para ellos*, el C. Presidente *Roosevelt se verá imposibilitado para defender a México* de los ataques que han anunciado harán los senadores americanos por la expropiación de las tierras sin pago inmediato. México ha contestado que de acuerdo con la ley se hará el pago de la deuda agraria a través de los sorteos que se señalen anualmente de los bonos expedidos y que esto se hará en orden cronológico, toda vez que no podemos dar preferencia a los propietarios americanos y en general a extranjeros, *sino que colocamos a éstos ya los nacionales en el mismo plano de igualdad.*⁴⁸¹

⁴⁸⁰ *Ibíd.*, p. 407.

⁴⁸¹ La nota es del 29 de octubre de 1937: Lázaro Cárdenas, *Obras... Op. cit.*, p. 376. Desde el reparto de la región lagunera (noreste de Durango), a finales de 1936, se generó en los Estados Unidos gran inquietud, lo cual obligó al propio presidente de ese país a solicitar una entrevista personal con Lázaro Cárdenas del Río. Por circunstancias que desconocemos no se llevó a cabo, pese a que el presidente mexicano aceptó. [Las cursivas son mías].

La inicial reacción violenta de los empresarios y las compañías afectadas, lo mismo que las presiones del gobierno estadounidense fueron obligando al jefe del ejecutivo mexicano a asumir una postura cada vez más firme y radical. El 19 de octubre del mismo año había escrito:

En realidad, México no podrá pagar en otra forma la deuda agraria. Se elevará a más de mil millones de pesos y no es justo que se grave a las generaciones presentes y futuras por la acumulación y despojo de tierras que hicieron generaciones pasadas. *A los propietarios extranjeros tenemos que convencerlos de que están obligados a colaborar con los gobiernos de los países donde radican. En el caso de México no existe compromiso alguno de reconocerles privilegios sobre nuestros nacionales. .. los mexicanos residentes en el extranjero acatarán las disposiciones y leyes de carácter general que dicten los gobiernos de los países en que se alojen y nunca pedirá México privilegios para los suyos...*⁴⁸²

Simplemente la reivindicación de la Doctrina Calvo y las implicaciones de esta doctrina en materia de “nacionalidad”. Entonces, si a las reclamaciones agrarias se le suman las presiones implementadas por Estados Unidos de Norteamérica a raíz de la expropiación de “Ferrocarriles Nacionales” en 1937 y, principalmente, de las empresas petroleras en marzo de 1938, se comprenderá fácilmente la estrategia mexicana en Lima: hacer avanzar las “conquistas jurídicas”, intentando ampliar los alcances de la no intervención. De haberse aprobado los proyectos mexicanos en relación a la reglamentación de la “nacionalidad” y a la ratificación de las Doctrinas Calvo y Drago, el gobierno cardenista hubiera contado con instrumentos jurídicos de gran valía frente a la amenaza externa. No por nada, Salvador Mendoza habla de la *Doctrina Cárdenas*, pues a su entender el general Lázaro Cárdenas desarrolló, en el marco de ese contexto, los principios sobre nacionalidad, los cuales venían a completar (y complementar) lo ya anunciado por el argentino Carlos Calvo.⁴⁸³

Por desgracia para el gobierno cardenista, al abordarse la temática en la Conferencia, la Comisión de Derecho Internacional sólo tomó en cuenta el informe del Comité de Expertos, no los otros proyectos. Dicho Comité estaba conformado por Afranio de Mello Franco (Brasil), Luis Anderson M.(Costa Rica), Alberto Cruchaga Osa (Chile) y Edwin M. Borchard (EE.UU.).⁴⁸⁴ El informe que la Comisión presentó fue suscrito el 12 de diciembre de 1938, pero fue conocido dos días después por el resto de la delegaciones. En opinión de los delegados mexicanos, el documento en cuestión

⁴⁸² Lázaro Cárdenas, *Obras... Op. cit.*, pp. 376-377.

⁴⁸³ Salvador Mendoza, *Op. cit.*

⁴⁸⁴ El Comité de Expertos fue un organismo panamericano de carácter técnico creado por la Séptima Conferencia Panamericana (Montevideo, 1933). Argentina también formaba parte de él, pero decidió retirarse del mismo, quizás debido al incidente que tuvo en 1937 con el presidente de la Unión Panamericana, Leo S. Rowe (y que comentamos al inicio de esta segunda parte del trabajo).

...no se hacía ni se hace ninguna referencia a la Cláusula Calvo, ni tampoco a la prescripción de las obligaciones pecuniarias. Sus términos no eran por completo satisfactorios a nuestros intereses, tanto por esas omisiones, como por cuanto en cierta forma hacen obligatorio el arbitraje internacional en caso de injustificado repudio o violación de los términos de un contrato, aún estando en presencia de una *renuncia expresa del extranjero a no acudir a la protección diplomática ni a ningún otro recurso judicial* distinto de los consagrados en las legislaciones nacionales.⁴⁸⁵

La delegación mexicana se enteró de que Argentina se opondría a cualquier resolución, “en vista de los cuantiosos intereses argentinos petroleros existentes en la región del Chaco”; además, tuvo información de que otras delegaciones considerarían la Cláusula Calvo, pero en sentido limitado; es decir, que el extranjero que la suscribiera estaba obligado únicamente a “agotar los recursos nacionales”, pero no incluía la renuncia a la protección diplomática de su país, por tanto, tampoco hacía exclusiva la jurisdicción de los tribunales locales.⁴⁸⁶ Por otro lado, los representantes mexicanos sabían que Estados Unidos de Norteamérica se opondría a sus proyectos; incluso, su delegación les ofreció tratar el asunto “en corto”.

Por esas razones, delegación mexicana hizo saber a los representantes estadounidenses “que sólo que todas las demás delegaciones estuviera conformes, mediante aplazamiento para futuros estudios y Conferencias de todos los documentos relativos a las cuestiones relacionadas con las reclamaciones pecuniarias, incluyendo el mismo dictamen del Comité de Expertos, sería posible evitar la discusión de los diferentes proyectos”.⁴⁸⁷ La delegación estadounidense aceptó y en consecuencia, la temática fue postergada para próximos encuentros.

Esta declinación mexicana no sólo puede ser explicada en razón a las condiciones adversas que encontraron en Lima. También tiene sustento en el desencanto que ya para 1938 muestra el general Cárdenas del Río respecto a la retórica de su homólogo estadounidense y, en general, del sistema panamericano. Así por ejemplo, días antes de tomar la decisión de expropiar el petróleo afirmó: “[La] Unidad de los países latinoamericanos para la defensa y el desarrollo de sus recursos naturales, sería la solución de muchos de nuestros problemas, pero se está aún muy lejos de lograrla”. Por tanto, confiaba en el peso ejemplar que la acción del gobierno mexicano pudiese arepresentar en ese camino: “...con un acto así [se refiere a la expropiación petrolera] México

⁴⁸⁵ Roberto Córdova, “Informe especial”, en, Francisco Castillo Nájera, *Informe... Doc. cit.*, AHSREM, Tomo XXVII, L-E-298(I).

⁴⁸⁶ *Idem.*

⁴⁸⁷ *Idem.*

contribuye con los demás países de Hispanoamérica para que se sacudan un tanto la dictadura económica del capitalismo imperialista”.⁴⁸⁸

⁴⁸⁸ Lázaro Cárdenas, *Op. cit.*, pp. 367 y 391.

CONCLUSIONES

La aprobación jurídica del principio de no intervención en la Conferencia Interamericana de 1936, en Buenos Aires, fue posible por varias razones:

1.- El intervencionismo, en sus distintos formatos, era visto por la mayoría de las repúblicas latinoamericanas como un instrumento violatorio de las soberanías, tal como lo venían empleando las potencias, incluyendo a Estados Unidos de Norteamérica. Constituía en sí mismo una condición oprobiosa muy seria para el desarrollo de los Estados considerados “pequeños” y/o “débiles”. Las sangrientas y humillantes experiencias vividas por algunos de esos Estados desde el siglo XIX eran prueba irrefutable de ello. Por esa razón, cuando la delegación mexicana propuso a la Conferencia de Buenos Aires el Protocolo de No Intervención el respaldo concitado fue unánime.

2.- Ante la creciente indisposición de América Latina, los Estados Unidos de Norteamérica desde años atrás había emprendido ciertos cambios difundidos a los cuatro vientos con la oferta de una política de “Buena Vecindad” -la cual tenía por lineamientos la cooperación y el respeto-. Por eso, cuando en Buenos Aires (1936) se propuso la ratificación del principio de no intervención no pudo (no podía) oponerse. La “Buena Vecindad” tuvo otras razones para valerse de la noción adoptada: tras la crisis del 29, los vínculos económico-comerciales con América Latina se vieron seriamente deteriorados. Ese deterioro en las relaciones interamericanas preocupó al grupo gobernante estadounidense de los años treinta, pues enfrente tenía la amenazas nipona y nazi-fascista, las cuales más que representar un peligro en términos militares, lo eran por constituir modelos exitosos de refuncionalización capitalista. Aunado a ello, estaba también el tercer modelo: el socialismo de la Unión Soviética (URSS).

Esas situaciones obligaron al gobierno estadounidense a buscar el reestablecimiento de aquellos vínculos. Al mismo tiempo, lo orillaron a proclamar la *no intervención* como principio jurídico-político de las relaciones interestatales, la “democracia” como la mejor opción política de vida “civilizada” y la “Solidaridad continental” como mejor forma de defender la “Seguridad y la Paz” americanas.

En consecuencia, la aceptación de la no intervención fue una opción que no le representó tantas dificultades, como al principio se creyó; en realidad podía tener ciertas ventajas, ya que bien podía ser empleado (y fue empleado, por ejemplo en Guatemala) para alejar de América a las potencias de otros continentes, so pretexto de una intervención. Eso tiene otro componente: en 1936 F. D. Roosevelt consiguió la reelección con una aplastante mayoría, los grupos de la ultraderecha se vieron obligados a aceptar el consenso que les trazó el presidente. Desde luego, habrá que anotar que para ese año las consecuencias de la crisis en Estados Unidos de Norteamérica habían sido parcialmente superadas con el “Nuevo Trato” de Roosevelt: la estabilización del sistema bancario, el incremento de la producción y el restablecimiento del empleo eran notorios. Eso le redituó políticamente en votos y legitimidad. También obtuvo el apoyo político de algunas organizaciones de izquierda, lo cual se debió en lo fundamental a la identificación que hacían de los republicanos identificados con la trilogía gobernante de los años veinte con el nazifascismo, y lo que para sus movimientos significaría que esa opción llegara al poder.

3.- Los gobiernos mexicanos emanados de la Revolución de 1910-1917 intentaron de diversas formas reafirmar su derecho soberano para emprender reformas que creyeron necesarias con el objeto de encabezar un nuevo programa de desarrollo del país, incluyendo la propiedad de los recursos naturales de la nación. La respuesta de las potencias, particularmente de su vecino del norte (EE.UU.) fue resistir los cambios mediante diversas formas de *intervención*, principalmente político-diplomáticas. Sin embargo, la posibilidad de una conciliación surgió con la crisis del 29, la cual amplió la grieta abierta en la Primera Guerra Mundial y sacudió con fuerza no sólo a Estados Unidos de Norteamérica, sino al sistema mundial capitalista. El gobierno estadounidense preocupado por evitar la catástrofe y proyectar una propuesta de salvación, en un primer momento centró sus fuerzas en la recuperación de su propio país (Nuevo Trato), pero no dejó de observar el reacondicionamiento del mundo exterior. Puesto en marcha el modelo de refuncionalización capitalista democrático populista, la administración Roosevelt volvió su mirada al exterior; entonces, topó con que Alemania le llevaba ventaja y, por el otro lado, Japón se erguía amenazante.

Para la administración encabezada por el general Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940) esa ocasión no pasó desapercibida; concibió la situación internacional y las políticas de “Buena Vecindad” y de “Seguridad Continental” de Estados Unidos de Norteamérica como claros síntomas de una coyuntura política óptima, no sólo para impulsar la sanción jurídica de los principios de

soberanía, *no intervención* y autodeterminación, sino principalmente para la aplicación plena de los mismos. Como pudimos observar en el desarrollo de este trabajo, para 1936 la expropiación de tierras había tocado poderosos intereses extranjeros (fundamentalmente estadounidenses).

La iniciativa mexicana en Buenos Aires para la consagración jurídica del principio de *no intervención* respondió a la visión histórica y realista que Cárdenas del Río y su grupo de consejeros poseían de las relaciones y condiciones entre Estados Unidos de Norteamérica y Latinoamérica; sencillamente no confiaban en la sola palabra del “Buen Vecino”, era necesario contar -por lo menos- con una garantía legal. Además, la Buena Vecindad ya estaba a prueba por parte de la administración cardenista (con la reforma agraria que impulsaba), por eso era necesario avanzar en el establecimiento de un Derecho Internacional favorable a los débiles, pues como varios diplomáticos de la época lo señalaron: la única arma que tienen los pueblos “débiles” ante los abusos de los “fuertes” es el Derecho.

4.- El auge de algunos movimientos populares nacidos en la nueva composición de clases en América Latina (antiimperialistas, pacifistas, socialistas y/o comunistas) ejerció cierta presión, no sólo sobre sus respectivos gobiernos sino también sobre el de Estados Unidos de Norteamérica. Algunos de esos movimientos nacionalistas y antiimperialistas, populares o de corte socialista/comunista y/o pacifistas, buscaron hacerse oír en la Conferencia de Buenos Aires. Se adelantaban nuevos sujetos en las Relaciones Internacionales, unos por temor a que sus gobiernos asumieran compromisos riesgosos para la soberanía de sus países respectivos, fue el caso de la CTM; otros demandando su derecho a la autodeterminación, por ejemplo los puertorriqueños apoyados por grupos organizados en Cuba; otros más, por temor a la guerra, pues como bien decían, al final los que siempre pagan con sangre, hambre y miseria son los pueblos, no los gobernantes, tampoco los dueños del poder económico.

En la organización y el desarrollo de la Conferencia de Buenos Aires podemos observar cómo la estrategia diseñada por cada gobierno estuvo determinada en primer lugar por las situaciones coyunturales que cada uno enfrentaba, las cuales estaban vinculadas en mayor o menor medida a los efectos de la crisis económica del 29; el caso más paradigmático fue el de Argentina, quien a raíz del crac pactó nuevos compromisos económicos con Gran Bretaña. En el caso de

Colombia, el sello del impacto económico de la crisis se deja ver al comparar su estrategia por un lado y, por el otro, su actuar en la Conferencia de Buenos Aires: mientras en los preparativos desplegó una amplia e intensa actividad diplomática en torno a su proyecto de Liga de Naciones Americanas, en su actuación en Buenos Aires se observó tibieza y moderación.

Para gobiernos como el guatemalteco, el de República Dominicana y el de Brasil, la conferencia constituyó una fabulosa oportunidad política para buscar, ante todo, la simpatía y el apoyo del “Buen Vecino”. Es decir, como las estructuras económicas dependientes de esos países se vieron afectadas, en distinto nivel y con diferentes matices, por la crisis el restablecimiento y/o afianzamiento de los vínculos económico-comerciales con el mercado estadounidense era, para ellos –lo mismo que para Estados Unidos-, fundamental. Paraguay y Bolivia ni hablar, su recién conflicto fronterizo selló su estrategia y su actuar en ambas conferencias.

El gobierno estadounidense por su parte, convocó y acudió a la Conferencia de Buenos Aires, en la idea fundamental de reestablecer y fortalecer sus vínculos políticos y económicos con los países latinoamericanos. Ello significaba, primero consolidar la imagen del “Buen Vecino”; segundo, establecer mecanismos mínimos para instrumentar las buenas relaciones políticas y económicas, pero también para la acción conjunta, multilateral. Ello, pensado a mediano plazo, apuntaba a eliminar la competencia económico-comercial y financiera europea en el continente. Y ciertamente, podemos decir que de la Conferencia salió fortalecido, pues consiguió una declaración unánime de “Solidaridad Continental”, no obstante que a cambio haya tenido que aceptar sin reserva alguna el principio de *no intervención* y abandonar, por el momento, su idea de establecer un organismo permanente de consulta.

Para los gobiernos latinoamericanos constituyó una victoria, una gran victoria, pues a partir de ese momento podían emprender proyectos de fortalecimiento y crecimiento autónomos con la seguridad (jurídica) mínima de que los marines estadounidenses no desembarcarían en sus países.

En resumen, la Conferencia de Buenos Aires viene a desmontar una serie de mitos contruidos alrededor del presidente estadounidense F. D. Roosevelt. Vemos por ejemplo, que aún y cuando las circunstancias los obligó a promover y practicar la no intervención, no fueron ellos los más interesados en que tal doctrina fuese reconocida legalmente en el continente. Fue el gobierno mexicano, particularmente el cardenista, quien lo promovió y los latinoamericanos, quienes por unanimidad lo apoyaron y lo festejaron. Esa Conferencia vino a mostrar también que la interpretación estadounidense de la recién aprobada doctrina de no intervención era bastante

limitada. Para ellos la no intervención se reducía a la no intervención militar unilateral. Prueba de ello fue la férrea oposición que hizo su delegación a las doctrinas Calvo y Drago, cuando éstas fueron discutidas y algunas representaciones como la mexicana buscaron su consagración jurídica.

La Conferencia de Lima (1938) vino a dejar constancia de ello. El gobierno mexicano, confiado por los resultados obtenidos en la Conferencia de Buenos Aires, continuó su plan nacionalista de expropiación de bienes estratégicos: dio continuidad a la reforma agraria, en 1937 expropió Ferrocarriles Nacionales y en 1938 las empresas petroleras. Por lo mismo, asistió a la Conferencia de Lima con cierto temor, desconfianza y extrema cautela. Pero también, pensando en continuar la obra de consagración jurídica de la doctrina de la no intervención (en su sentido amplio, es decir, incluyendo las doctrinas Calvo, Drago y Carranza).

Sin embargo, encontraron que sorpresivamente el gobierno estadounidense intentaba, a través de su propuesta de “Declaración de Solidaridad Continental”, introducir unos preceptos que sutilmente legalizaban la *intervención multilateral* (en cualquiera de sus formatos, incluida la militar). Es decir, mediante el mecanismo de consultas aprobado en Buenos Aires, sería posible intervenir aún en conflictos políticos internos de un país americano, so-pretexto de representar una amenaza para la paz continental. La firme y oportuna participación de la representación mexicana impidió el éxito de aquel plan y muy por el contrario, sugirió que el mecanismo de consulta debía ser empleado para impedir y castigar la intervención, no para promoverla y apoyarla. Y, en esos términos concluyó la Declaración de Solidaridad.

No obstante que lo anterior representó un nuevo triunfo para ciertos gobiernos latinoamericanos, tampoco fue posible avanzar en la aprobación de los principios y doctrinas colaterales (y complementarias) a la no intervención, como lo deseaba el gobierno mexicano. La alianza política (y tal vez militar) con Estados Unidos debía hacerse sobre bases jurídicas sólidas que imposibilitaran a la “hermana mayor” (EE. UU.) aprovechar la coyuntura en menoscabo de las soberanías de sus vecinos del sur. Esa fue la apuesta del gobierno cardenista y de algunos otros que actuaron con desconfianza y cautela frente a los planes estadounidenses.

F U E N T E S

Archivos

Archivo Histórico Diplomático “Genaro Estrada” de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. Legajos:

Bibliografía

ACEDO ANGULO, Blanca Margarita, “En la construcción y consolidación del Estado Cardenista, 1936-1940”, en, Jorge Aguilera García (coord.), *Historia de la CTM, 1936-1990*, México, UNAM, 1990

ADAMS, Willi Paul (comp.), *Los Estados Unidos de América*, México, siglo veintiuno editores, 5ª edición 1982 (1ª ed. 1979).

AGUILAR CAMÍN, Héctor y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Editorial Cal y Arena, 19ª edición, 1997.

AGUILAR MONTEVERDE, Alonso, *El panamericanismo: de la doctrina Monroe a la doctrina Johnson*, México, Cuadernos Americanos, 1965.

AGUIRRE ROJAS, Carlos Antonio, *América Latina. Historia y presente*, Morelia, Facultad de Historia/UMSNH, 2002.

ALANIS ENCINO, Fernando Saúl, “Ramón Beteta y la repatriación de mexicanos en Estados Unidos”, en, Agustín Sánchez Andrés, et. al. (coords.), *Artífices y operadores de la Diplomacia Mexicana. Siglos XIX y XX*, México, Porrúa/UMSNH/CSL/CCyDEL/UNAM, 2004, pp. 277-304.

ÁLVAREZ, Alejandro, *La Codificación del derecho internacional de América. Trabajos de la Tercera Comisión de Jurisconsultos reunida en Santiago de Chile*, Santiago, Imprenta Universitaria, 1923.

Perry Anderson, *El Estado Absolutista*, México, Siglo XXI, 14ª ed. (en español), 1996.

ATKINS, G. Pope, *América Latina en el sistema político internacional*, México, Ediciones Gernika, 1980.

BARRA GARCÍA, Félix, *La intervención tradicional y las nuevas formas de intervención*, México, UNAM, 1971.

BAZANT, Jean, *La deuda exterior de México, 1823-1946*, México, el Colegio de México, 1968.

BEMIS, Samuel Flagg, *La diplomacia de Estados Unidos en la América Latina*, México, FCE, 1944 (1ª edición en español, traducción de Teodoro Ortiz).

-----, *La política internacional de los Estados Unidos. Interpretaciones*, The Lancaster Press, 1939.

BERSTEIN, Henry, *Formación de una conciencia interamericana*, México, Libreros Mexicanos Unidos, 1965.

BEYHAUT Hélène y Gustavo, *América Latina III. De la Independencia a la segunda guerra mundial*, México, Siglo XXI Editores, 5ª edición, 1995.

BLANCO FOMBONA, Horacio, *Crímenes del imperialismo norteamericano*, México, Ediciones “Churubusco”, 1927.

BOERSNER, Demetrio, *Relaciones Internacionales de América Latina. Breve historia*, México, Editorial Nueva Sociedad, (1ª edición, 1982), 2ª edición 1996.

BOSCH GARCÍA, Carlos, *El descubrimiento y la integración iberoamericana*, México, UNAM, 1991.

BOSH, Juan, *De Cristóbal Colón a Fidel Castro. El Caribe, frontera imperial*, La Habana, Ediciones Casa de las Américas, 1981.

Earl Browder, “Los géneros del fascismo norteamericano”, en, *El testimonio político norteamericano, 1890-1890 (II). Antología general*, México, SEP/UNAM, 1982,

Víctor Bulmer-Thomas, “Las economías latinoamericanas, 1929-1939”, en, Leslie Bethell (coord.), *Historia de América Latina. Economía y sociedad desde 1930 (Vol. 11)*, Barcelona, Editorial Crítica, 1997,

CANTON NAVARRO, José y Oscar Zanetti Lecuona, et al, (coords.), *Historia de Cuba. La neocolonia: organización y crisis, desde 1899 hasta 1940*, La Habana, Editora Política, 1998.

CÁRDENAS, Lázaro, *Obras. Apuntes 1913/1940*, Tomo I, México, UNAM, 1972

CARREÑO, Alberto Ma., *México y los Estados Unidos de América*, México, Editorial Jus, 1962.

CASTILLO NÁJERA, Francisco, *Discurso pronunciado en le Octava Conferencia Internacional Americana*, México, D.A.P.P., 1939,

CASTOR, Suzy, *La ocupación norteamericana de Haití y sus consecuencias (1915-1934)*, México, Siglo XXI Editores, 1971.

Zorgbibe Charles, *Historia de las relaciones internacionales. I: De la Europa de Bismark hasta el fin de la segunda guerra mundial*, México, Editorial Alianza,

Allan Chase, *Falange. El ejército secreto del Eje en América*, La Habana, Editorial Caribe, 1943, (trad. de Félix Montiel), 269 pp.

CÉSPEDES, José María, *La Doctrina Monroe*, La Habana, Imprenta La Moderna, 1893.

CISNEROS, Andrés y Carlos Escudé (Directores), *Historia general de las relaciones exteriores de la República de Argentina*, Buenos Aires, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)/Centro de Estudios de Política Exterior (CEPE), 2000.

CLAUDE, Henri, *De la crisis económica a la guerra mundial*, Buenos Aires, Editorial Americalee, 1946.

James D. Cockcroft, *América Latina y Estados Unidos. Historia y política país por país*, México, siglo XXI editores, 2001.

Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz. Proyecto de programa e informe de la subcomisión, Washington, Unión Panamericana, 1936

COSÍO VILLEGAS, Daniel, *Las relaciones de EE.UU. e Iberoamérica*, México, El Colegio de México, 1944.

------(coord.), *Historia General de México*, México, El Colegio de México, Tomo 1 y 2, 1976.

CONÍL PAZ, Alberto A., *La Argentina y los Estados Unidos en la Sexta Conferencia Panamericana (La Habana, 1928)*, Buenos Aires, Editorial Huemul, 1965.

CROSDSMAN, Richard Howard Stafford, *Biografía del Estado moderno*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

CUEVAS CANCINO, Francisco, *Roosevelt y la buena vecindad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1954.

CUEVA, Agustín, *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, México, Siglo XXI, 15ª ed., 1994.

CHEVALIER, Francois, *América Latina. De la independencia a nuestros días*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

DALLANEGRA PEDRAZA, Luis, *Relaciones Políticas entre Estados Unidos y América Latina; ¿Predominio Monroista o Unidad Americana?*, Buenos Aires, Edición del Autor, 1994.

Josephus Daniels, *Diplomático en mangas de camisa*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1949

DE PAIVA ABREU, Marcelo, “La Argentina y Brasil en los años treinta. Efectos de la política económica internacional británica y estadounidense”, en, Rosemary Thorp (comp.), *América latina en los años treinta. El papel de la periferia en la crisis mundial*, México, FCE, 1988.

DONOVAN, Frank, *Historia de la doctrina Monroe*, México, Editorial Diana, 1966.

DAVIS, Harold E., *Los Estados Unidos en la Historia. Desarrollo histórico de su pueblo y su significado*, México, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, 1967.

EIROA SAN FRANCISCO, Matilde, “La crisis de la seguridad colectiva y los virajes hacia la guerra. La política exterior del III Reich, 1933-1939”, en, J. Carlos Pereira (coord.), *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Barcelona, Editorial Ariel, 2001,

ENRÍQUEZ COYRO, Ernesto, *Los Estados Unidos de América ante nuestro problema agrario*, México, UNAM, 1984

ESTEFANO, Habib, *Los pueblos hispanoamericanos. Su presente y su porvenir*, México, Ediciones Culturales, 1931.

ESTRADA, Genaro (introducción de), *Un siglo de relaciones internacionales de México (a través de los mensajes presidenciales)*, México, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, N° 39, Publicaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1935.

FABELA, Isidro, *Cartas al presidente Cárdenas y La política internacional del presidente Cárdenas*, México, Instituto Mexiquense de Cultura, 1994, 522 p.

-----, *Intervención*, México, UNAM, 2ª edición, 1991 (1ª edición, 1959),

-----, *Las doctrinas Monroe y Drago*, México, UNAM, 1957.

-----, *Buena y mala vecindad*, México, Editorial América Nueva, 1958.

-----, *Los Estados Unidos y la América Latina (1921-1929)*, México, 1955.

FERNÁNDEZ ARTUCIO, Hugo, *La organización secreta nazi en Sudamérica*, México, Edicions Minerva, (trad. de O’Duran D’Ocon), 315 pp.

E.V.K. FitzGerald, “La reestructuración a través de la depresión: el Estado y la acumulación de capital en México, 1925-1940”, en Rosemary Thorp (coord.), *Op. cit.*, pp. 281-321.

GABRAITH, John Kenneth, *El crac del 29*, Barcelona, Editorial Ariel, 2ª edición 1972 (1ª ed. 1965),

GALEANO, Eduardo, *Las venas abiertas de América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 63ª edición. 1992.

GARCÍA ROBLES, Alfonso, *El Panamericanismo y la Política del Buen Vecino. Con un apéndice sobre la cuestión del petróleo mexicano y la Conferencia Panamericana de Lima*, México, Comité Mexicano para el Estudio Científico de las Relaciones Internacionales, 1940

GASPAR, Edmund, *La diplomacia y política norteamericana en América Latina*, México, Ediciones Gernika, 1978.

GILLY, Adolfo, *El Cardenismo. Una utopía mexicana*, México, Cal y Arena, 1994.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (Coordinador), *América Latina en los años treinta*, México, UNAM, 1977.

-----, *No intervención, autodeterminación y democracia en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1983.

GRUNSTEIN, Arturo, “El nuevo trato”, en, Víctor Arriaga Weiss, et. al. (comp.), *Los Estados Unidos vistos por sus historiadores*, México, Instituto Mora/Universidad Autónoma Metropolitana, 1991

GUERRERO, Omar, *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, México, SRE, 1993.

GUILLÉN RODRÍGUEZ, Diana y Mónica Toussaint Ribot, “Brasil. Del Estado oligárquico al estado corporativo en la década de los treinta”, en Silvia Dutrenit (et al), *El impacto político de la crisis del 29 en América Latina*, México, Editorial Patria, 1989, pp. 68-87.

GUNTHER, John, *El drama de América Latina*, Buenos Aires, Editorial Claridad, 1942.

HALPERIN DONGHI, Tulio, *Historia contemporánea de América Latina*, México, Alianza Editorial Mexicana, 2ª edición, 1988,

HAYA DE LA TORRE, Víctor Raúl, *La VIII Conferencia Panamericana ¿Otra Comedia?*, Santiago de Chile, Frente Norte-Indoamericano contra la Internacional Negra Fascista, 1938

HENRÍQUEZ UREÑA, Max, *La Liga de Naciones Americanas y la Conferencia de Buenos Aires*, Nueva York, 1937

-----, *El Continente de la Esperanza. La Solidaridad Americana y la Conferencia de Lima*, Bruselas, Imprimerie Belgique, J. Vantrier, 1939.

HERRERA ZÚÑIGA, René, *Relaciones internacionales y poder político en Nicaragua*, México, El Colegio de México, 1991.

HELLER, Herman, *La soberanía. Contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional*, México, UNAM/Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, 1995.

HOBBS, Tomas, *Leviatán. O la materia, forma, y poder de una república eclesiástica y civil*, 2ª edición en español, México, Fondo de Cultura Económica, 1980.

Eric Hobsbawm, *Historia del siglo XX (1914-1991)*, Barcelona, Editorial Crítica, 1995.

David M. Kennedy, *Entre el miedo y la libertad. Los EE.UU.: de la Gran Depresión al fin de la segunda guerra mundial (1929-1945)*, España, Edhasa, 2005

LARMAN, Curtis Wilson, *The principle of non-intervention in recent inter-American relations the challenge of antidemocratic-regimes*, University of Maryland, 1964.

Lázaro Cárdenas. *Una vida al servicio de México*, México, PRI, 1981

LEMUS, Encarnación, “Estados Unidos e Iberoamérica, 1918-1939: del intervencionismo a la cooperación”, en, J. Carlos Pereira (coord.), *Op. cit*,

Walter Lippmann, *La política exterior de los EE. UU.*, Buenos Aires, Editorial Abril, 1944

LÓPEZ CIVEIRA, Francisca, (comp.), *Historia de las Relaciones de EE. UU. con Cuba. Selección de lecturas*, La Habana, Ministerio de Educación Superior, 1985.

LÓPEZ SEGRERA, Francisco, *Cuba: capitalismo dependiente y subdesarrollo (1510-1959)*, México, Editorial Diógenis, 1973.

LUCENA SALMORA, Manuel, et. al. (coords.), *Historia de Iberoamérica. Historia contemporánea*, t. III, Madrid, Ediciones Cátedra, 1998.

LÓPEZ MALDONADO, Ulpiano, *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas, 1826-1954. El genio de Bolívar a través de la historia de las relaciones interamericanas*, Quito,...

MALDONADO GALLARDO, Alejo y Sergio Guerra Vilaboy (coords.), *Historia y perspectiva de la integración latinoamericana*, México, Asociación por la Unidad de Nuestra América y Universidad Michoacana de san Nicolás de Hidalgo, 2000.

MARICHAL, Carlos, *Historia de la deuda externa en América Latina*, Madrid, Alianza Editorial, 1988.

MATTHEWS, Hebert L. y, K. H. Silvert, *Los Estados Unidos y América Latina. De Monroe a Fidel Castro*, México, Editorial Grijalbo, 1967.

MEITÍN, Enrique A., *El gran enemigo. Sistema integracionista hemisférico*, La Habana, Editora Política, 1989.

MENDOZA, Salvador, *La Doctrina Cárdenas*, México, Ediciones Botas, 1939, 79 pp.

MEYER, Lorenzo, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero 1917-1940*, 2ª ed. (1972) y 1ª reimpresión, México, El Colegio de México, 1981.

-----, *México y el Mundo: Historia de sus Relaciones Internacionales*, tomo VI, México, Senado de la República, 1991.

-----, *Su majestad Británica contra la Revolución Mexicana 1900-1950. El fin de un imperio informal*, México, El Colegio de México, 1991.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia, *Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz (Buenos Aires, 1936). Informe de la Delegación de Bolivia*, La Paz, Lib. E Imp. ARNÓ Hnos., 1937.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *Reuniones de Consulta entre Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas, Panamá 1939, La Habana, 1940. Participación Argentina*, Buenos Aires, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1941

MORALES LEZCANO, Víctor, "La Segunda Guerra Mundial, 1939-1945", en J. Carlos Pereira (corr.), *Op. cit.*,

MORALES, Salvador E., *Primera conferencia panamericana. Raíces del modelo hegemónico de integración*, México, Centro de Investigación Científica "Jorge L. Tamayo", 1994.

-----, *Entre el oro y la plata. La cuestión monetaria y el proyecto de integración panamericano*, México, Centro de Investigación Científica "Jorge L. Tamayo", 1996.

MORENO PINO, Ismael, *La diplomacia. Aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1996.

-----, *Derecho y diplomacia en las relaciones interamericanas*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores y Fondo de Cultura Económica, 1999.

MORISON, Samuel Eliot, et al., *Breve historia de los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 3ª edición en español 1987, 1ª reimpresión 1988.

MOYANO Pahissa, Angela, *EUA. Síntesis de su historia*, México, Alianza Editorial Mexicana, Tomo 8, 1988.

MUSACCHIO, Humberto, *Diccionario Enciclopédico de México (Ilustrado)*, México, Editorial LetrArte, 1989.

NEILA HERNÁNDEZ, José Luis, *La Sociedad de Naciones*, Madrid, Arco Libros, 1997.

NICOLSON, Harold. *La diplomacia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1948.

NUÑEZ GARCÍA, Silvia, *EUA. Documentos de su historia socioeconómica*, México, Alianza Editorial Mexicana, Tomo 6, 1988.

Maurice Niveau, *Historia de los hechos económicos contemporáneos*, Barcelona, Editorial Ariel, 6ª edición, 1979 (1ª ed. 1968),

OCAMPO, José Antonio, “La economía colombiana en la década de los treinta”, en: Rosemary Thorp (comp.), *Op. cit.*, pp. 139-170.

PALACIOS, Alfredo, *La Unión Americana y el imperialismo yanqui*, Buenos Aires, 1929.

PALAVICINI, Félix F., *Roosevelt, el demócrata. Apuntes biográficos*, México, SEP, 1946.

PERKINS, Dexter, *A history of the Monroe Doctrine*, Boston-Toronto, Little, Brown and Company.

PLA, Alberto J. (comp.), *América Latina, y Estados Unidos. De Monroe (1823) a Jonson (1965)*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1971.

PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, México, Editorial Porrúa, 27ª edición, 1994.

POTEMKIN, Vladimir Petrovich, (et. al), *Historia de la diplomacia. Del comienzo de la Primera Guerra Mundial a 1939*, Vol. 3, México, Grijalbo, 1968.

QUESADA, Ernesto, *La Doctrina Drago, su esencia y concepto amplio y claro*, Buenos Aires, Ministerio de Agricultura, 1919.

REYES, Alfonso, “Confidencias sobre la Conferencia de Consolidación de la Paz”, 6 de octubre de 1936, en, Víctor Díaz Arciniega (comp.), *Alfonso Reyes. Misión Diplomática*, Tomo I, México, Secretaría de Relaciones Exteriores/FCE, 2001.

RONNING, Neale, *Derecho y política en la diplomacia interamericana*, México, 1965.

Franklin D. Roosevelt, *Mirando al porvenir*, Chile, Empresa Letras, 1934, pp. 22-23. Traducción de Ignacio López Valencia.

Leo S. Rowe, *Informe sobre los resultados de la Conferencia presentado al Consejo directivo de la Unión Panamericana por el Director general*, Washington, Unión Panamericana, 1939

SÁENZ, Vicente, *Hispanoamérica contra el coloniaje*, México, Unión Democrática Centroamericana, 2ª ed., 1949.

SANSÓN TERÁN, José, *El interamericanismo en marcha: de Bolívar y Monroe al rooseveltianismo*, 1949.

Robert D. Schulzinger, *Los sabios de los asuntos exteriores. La historia del Consejo en Relaciones Exteriores*, México, Ediciones Prisma, 1986

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe de la Delegación de México a la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, reunida en Buenos Aires, República de Argentina, del 1º al 23 de diciembre de 1936*, México, D.A.P.P., 1938.

-----, *Conferencias Internacionales Americanas, 1989-1936. Recopilación de tratados y otros documentos*, México, Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1990, pp. 746.

-----, *Política Exterior de México. 175 años de historia*, (Prol. de Bernardo Sepúlveda), México, SREM, 1985. Tomo I.

Georges Seldes, “El totalitarismo industrial”, en, *El testimonio...*, *Op. cit.*,

SELSER, Gregorio, *Cronología de las intervenciones extranjeras en América Latina*, México, UNAM, U de G, UAM-A, UOM, 1994.(4 tomos).

SEPÚLVEDA, César, “Presencia viviente de Carlos Calvo”, en *Carlos Calvo. Tres ensayos mexicanos*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1974, pp.17-35.

Thomas E. Skidmore y Peter H. Smith, *Historia Contemporánea de América Latina. América Latina en el siglo XX*, Barcelona, Editorial Crítica, 1996,

SMITH, Robert Freeman, *Estados Unidos y Cuba. Negocios y Diplomacia, 1917-1960*. Buenos Aires, Editorial Palestra, 1960.

-----, “América Latina, los Estados Unidos y las potencias europeas, 1830-1930”, en Leslie Bethell (coord.), *Op. cit.*

SMITH, Tony, *Los modelos del imperialismo. Estados Unidos, Gran Bretaña y el mundo tardíamente industrializado desde 1815*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

Max Sorensen, *Manual de Derecho Internacional Público*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

STARSHENKO, Gleb, *El principio de autodeterminación de los pueblos y las naciones en la política exterior del estado soviético*, Moscú, Editorial Progreso.

SUÁREZ, Ana Rosa y Alma Parra, “El camino a la guerra”, en, *EUA. Síntesis de su historia*, Vol. 10, México Instituto Mora, 1991.

TAVIRA URIÓSTEGUI, Martín, *El principio de autodeterminación y la no intervención*, Morelia, Mich., Tesis de licenciatura en Derecho, 1968.

THOMAS, Ann Van Wynn y A. J. Thomas Jr., *La no intervención: sus normas y su significado en las Américas*, Dallas, Texas, Southern Methodist University, 1956.

THOMSON, David, *Historia mundial de 1914 a 1968*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

TORO JIMÉNEZ, Fermín, *La política de Venezuela en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, Bueno Aires, 1936*, Caracas, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas/Universidad Central de Venezuela, 1977.

TORRAS, Pelegrín, “Colonialismo y subdesarrollo en América Latina”, en Francisca López Civeira, (Comp.), *Historia de las Relaciones de EE. UU. con Cuba*, La Habana, Ministerio de Educación Superior, 1985.

TOUSSAINT RIBOT, Mónica, et al, *Vecindad y diplomacia. Centroamérica en la política exterior mexicana, 1821-1988*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2001.

VARGAS LLOSA, Mario, *La Fiesta del Chivo*, España, Ediciones B, 2001.

Luis Weckmann, *El pensamiento político medieval y los orígenes del derecho internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

WILLIAMS, William Appleman, *Tragedia de la diplomacia norteamericana*, La Habana, Editorial Edilusa, 1961.

Bryce Wood, *La política del Buen Vecino*, México, UTHEA, 1967.

Howard Zinn, *La otra cara de los Estados Unidos*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 2004.

ZORRILLA, Luis G., *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos de América, 1800-1958*, México, Porrúa, 1977, 2 tomos.

Tesis

DE TEJA QUIROZ, Rubén, *La guerra y el principio de no intervención*, México, UNAM, Tesis de Licenciatura, 1997.

FLORES LONGORIA, Samuel, *La tesis latinoamericana de no intervención*

GONZÁLEZ FUENTES, Maurilio, *El principio de no-intervención, la doctrina Monroe y las intervenciones armadas en los Estados americanos por cualquier potencia de occidente*, México, Tesis de Licenciatura, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán (ENEPA)/UNAM, 1994.

HERRERA LEÓN, Fabián, *La política exterior mexicana en la Sociedad de Naciones ante la Guerra del Chaco y el conflicto de Leticia, 1932-1935*, Morelia, Instituto de Investigaciones Históricas/UMSNH, Tesis de Maestría, 2005.

-----, *Proceso de integración de México en la Sociedad de Naciones (1919-1931)*, Tesis, Escuela de Historia/UMSNH, Morelia, 2002.

JIMÉNÉZ MONTELLANO, Bernardo, *Fundamentos jurídicos de la solidaridad americana*, México, UNAM, 1948.

LEON DE ELÍAS, Alberto, *El principio de la no intervención y su influencia en el desarrollo internacional americano*, México, Tesis de Licenciatura en Derecho/ UNAM, 1946.

LÓPEZ JIMÉNEZ, Ramón, *El principio de no intervención en América y la nota uruguaya*

SALCEDA OLIVARES, Juan Manuel, *México y el principio de no intervención en las Conferencias Internacionales Americanas, 1923-1933*, Morelia, Escuela de Historia/UMSNH, 2001.

Hemerografía

Albert L. Michaels, "El nacionalismo conservador mexicano. Desde la revolución hasta 1940", en Revista *Historia Mexicana*, No. 62, Octubre-diciembre, 1966.

DALLANEGRA PEDRAZA, Luis, "Tendencias del orden mundial: el futuro del Estado Nación", Trabajo presentado en el Congreso Internacional de Administración Política y Desarrollo Local en el contexto de Sociedades Supranacionales, Medellín, Colombia, 19-22 de septiembre de 2000.

Giovani Arrighi, "La globalización, la soberanía estatal y la interminable acumulación de capital", en *Iniciativa Socialista*, No. 46, marzo de 1998.

Immanuel Wallerstein, "El derrumbe del liberalismo", en Revista *Secuencia*, No. 28, enero-abril, 1994, pp. 137-152.

-----, "La imagen global y las posibilidades alternativas de evolución del sistema-mundo, 1945-2025", en *Revista Mexicana de SOCIOLOGÍA*, Año LXI, No. 2, Abril-junio de 1999

-----, "Globalization or the age of transition? A long term view of the trajectory of the world-system", Centro Fernand Braudel: [http://www. Binghamton.edu/fbc](http://www.Binghamton.edu/fbc)

-----, "La estructura interestatal del sistema-mundo moderno", publicado en la revista *Secuencia*, N° 32, mayo-agosto de 1995.

-----, "States? Sovereignty? The Dilemmas of Capitalist in an Age of Transition", University of California, febrero 21 y 22 de 1997.

KÖNIG, Hans Joachim, "Nacionalismo y nación en la historia de Iberoamérica", en *CUADERNOS DE HISTORIA LATINOAMERICANA*, No. 8, del AHILA, 2000.

LERNER, Victoria, "El reformismo de la década de 1930 en México", *Historia Mexicana*, Vol. XXVI, N° 102, Oct-dic 1976.

SERRANO Ortega, José Antonio, "México y la fallida unificación Centroamericana, 1916-1922", en Revista *Historia Mexicana*, No. 4, Abril-junio, 1996.

SEPÚLVEDA, César, "Sobre reclamaciones de norteamericanos a México", *Historia Mexicana*, Vol. XI, N° 42, Oct-dic, 1961.

Jesús Silva Herzog, "Imperialismo y buena vecindad", *Cuadernos Americanos*, septiembre-octubre de 1947, p. 67.

SMITH, Robert Freeman, "Estados Unidos y las reformas de la Revolución Mexicana, 1915-1928", *Historia Mexicana*, Vol. XIX, N° 74, Oct-dic 1969.

TOBLER, Hans Werner, "La burguesía revolucionaria en México: su origen y su papel", *Historia Mexicana*, Vol. XXXIV, N° 157, Octubre-diciembre, 1984.