

UNIVERSIDAD MICHOACANA DE
SAN NICOLÁS DE HIDALGO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES HISTÓRICAS

“LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA EN LA SOCIEDAD DE NACIONES
ANTE LA GUERRA DEL CHACO Y EL CONFLICTO DE LETICIA,
1932-1935”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRO EN HISTORIA DE AMÉRICA

PRESENTA:

LIC. FABIÁN HERRERA LEÓN

ASESOR:

DR. AGUSTÍN SÁNCHEZ ANDRÉS

MORELIA, 2005

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS, 4

INTRODUCCIÓN, 5

I. El ingreso de México a la Sociedad de Naciones (1919-1931)

- I. 1 El sistema internacional de Entreguerras y la Sociedad de Naciones, 10*
- I. 2 América latina y el nuevo sistema internacional, 14*
- I. 3 La exclusión de México y los primeros ensayos de integración, 15*
- I. 4 La promoción internacional del caso mexicano, 25*

II. México en la Sociedad de Naciones

- II. 1 La Sociedad en crisis: los años de conflicto, 31*
- II. 2 Los objetivos de la política exterior de México en Ginebra, 40*

III. La política exterior de México en la Sociedad de Naciones ante el conflicto del Chaco (1932-1935)

- III. 1 La cuestión del Chaco Boreal, 46*
- III. 2 El fracaso de la Comisión de Países Neutrales, 52*
- III. 3 La intervención de la Sociedad de Naciones, 60*
- III. 4 Las gestiones de la Comisión de Encuesta de la Sociedad de Naciones, 67*
- III. 5 El informe de la Comisión de Encuesta: el embargo de armas, 76*
- III. 6 El saldo de la mediación de México en la guerra del Chaco, 87*

IV. La política exterior de México en la Sociedad de Naciones ante el conflicto de Leticia (1932-1935)

- IV. 1 Preliminares del conflicto: del tratado de Guayaquil al tratado Salomón-Lozano, 94*
- IV. 2 Surgimiento y desarrollo del conflicto de Leticia, 101*
- IV. 3 La intervención de Brasil, 107*
- IV. 4 La intervención de la Sociedad de Naciones, 109*
- IV. 5 La gestión particular de México en el conflicto, 121*

CONCLUSIONES, 129

ANEXOS, 132

FUENTES, 143

A mis padres, Sergio () e Isabel
y a mi hermana Marina como siempre.

Agradecimientos

En primer lugar, expreso una vez más mi infinito agradecimiento a mi director de investigación y generoso amigo Agustín Sánchez Andrés. He de agradecer asimismo a los maestros y amigos que me han acompañado en esta inolvidable etapa de mi formación tanto en el Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo como en la Facultad de Letras de la Universidad de Ginebra, gracias a una beca de investigación otorgada por la Confederación Helvética. Mi gratitud se extiende igualmente a María del Rosario Rodríguez Díaz, Salvador E. Morales Pérez, Enrique Camacho Navarro, Antoine Fleury y de manera especial a Yannick Wehrlí, quienes han contribuido de diversas maneras en el enriquecimiento de este trabajo. Las labores de investigación exigidas por el presente estudio fueron siempre facilitadas por el personal del Archivo de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y de los archivos de la Organización Internacional del Trabajo y de la Sociedad de Naciones de Ginebra.

Introducción

La reconfiguración del Sistema Internacional planteada al final de la Primera Guerra Mundial supuso la creación de una organización multilateral permanente que debía convertirse en el foro esencial de la vida entre las naciones y en la principal garantía de una paz mundial duradera. Sin embargo, al paso de una década, la Sociedad de Naciones (1919-1946) vería cómo las fisuras y lagunas originales del nuevo orden se ahondarían invariablemente, poniendo en evidencia su fragilidad e inoperancia ante una crisis sostenida que alcanzaría las proporciones de un nuevo conflicto mundial en 1939 y que prácticamente puso fin a su existencia. Un número reducido de sus miembros, entre los cuales se cuenta a México, acompañaron a la organización en su último aliento, verificado poco después de la Conferencia de San Francisco de 1945.

Paradójicamente, aunque fuera recordado como el “más distinguido, activo e importante miembro latinoamericano”, México no formó parte de la Sociedad de Naciones sino hasta septiembre de 1931, como consecuencia de su exclusión de la lista de países invitados contenida en su Pacto constitutivo, aprobado por la Conferencia de Paz de París en 1919. Sin embargo, once años más tarde, con su ingreso tardío en la organización, México abre un importante episodio de ferviente convivencia con un amplio mundo exterior a través de las organizaciones de Ginebra que a la fecha no ha sido esclarecido en todas sus partes.

La participación de México en la Sociedad de Naciones ha gozado de muy poca atención por parte de los estudiosos. Escasos son los trabajos que atienden con seriedad, aunque a veces de manera indirecta, alguna de las numerosas variantes temáticas que supuso esta relación, no obstante que de ella puedan extraerse factores que nos permitan analizar con mayor claridad el comportamiento del país en relación con el complicado escenario mundial propio del periodo de Entreguerras.¹

¹ HERRERA LEÓN, Fabián, *Proceso de integración de México en la Sociedad de Naciones (1919-1931)*, Tesis de licenciatura, Morelia, IIH/UMSNH, 2002; MARTÍNEZ LEGORRETA, Omar, *Actuación de México en la Liga de las Naciones: el caso España*, México, UNAM, 1962; MATESANZ, José Antonio, *México y la Guerra Civil*

El presente estudio centra su atención en la participación de México en las acciones internacionales concertadas desde Ginebra ante dos conflictos interamericanos que apenas han sido distinguidos por las obras referidas a la política exterior de México en el siglo XX.² La guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay y el conflicto de Leticia entre Colombia y Perú, que constituyeron una amenaza a la paz del continente americano entre 1932 y 1935, pusieron en funcionamiento la maquinaria societaria para llevarlos a su fin. Desde su posición en el Consejo de la Sociedad de Naciones en estos mismos años, México confirmó por primera vez su fidelidad desinteresada al Pacto y a los principios del derecho internacional, al trabajar con empeño en la pacificación permanente de ambos escenarios. Por lo tanto, este trabajo aborda de manera particular dos de los más importantes aspectos de la agenda del país en Ginebra durante los primeros cinco años de su membresía, en aras de aportar nuevos elementos de análisis a la definición de la posición internacional de México durante el periodo de Entreguerras.

Los manuales clásicos a propósito de la historia de las relaciones internacionales del siglo XX, así como algunos valiosos estudios que centran su atención particular en dicho periodo, apenas dedican unos párrafos a los conflictos que bajo esta óptica sólo pueden ser vistos como incidentes de relativa importancia. Asimismo, aunque los conflictos del Chaco y de Leticia han merecido la atención de los principales estudios generales en torno a la historia de la

española, México, El Colegio de México/UNAM, 1999; POWELL, Thomas G., *Mexico and the Spanish Civil War*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1981; SAINZ, Luis Ignacio, "México frente a la anexión", en KAPLAN, Marcos, *México frente al Anschluss*, México, SRE, 1988, pp. 65-223; SÁNCHEZ ANDRÉS, Agustín y Fabián HERRERA LEÓN (comps.), *La política mexicana hacia la cuestión española en la Sociedad de Naciones, 1936-1939*, Tenerife, Documentalia, Biblioteca Digital, 2003; SCHULER, Friedrich E., *Mexico between Hitler and Roosevelt: Mexican foreign relations in the age of Lázaro Cárdenas, 1934-1940*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 2000; SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Isidro Fabela y la diplomacia mexicana*, México, SEP/FCE, 1981; TELLO, Manuel, "Algunos aspectos de la participación de México en la Sociedad de las Naciones", en *Historia Mexicana*, VI-2,3, pp. 358-383; WEHRLI, Yannick, "Créer et maintenir l'intérêt": la liaison entre le Secrétariat de la Société des Nations et l'Amérique latine (1919-1929), Mémoire de licence, Genève, Université de Genève, 2003.

² DÍAZ, Luis Miguel, *Historia de las Relaciones Internacionales de México*, México, Porrúa, 1983; MEYER, Lorenzo, *México y el mundo: historia de sus relaciones internacionales*, México, Senado de la República, 1991.

Sociedad de Naciones, éstos, en su mayoría, sólo ofrecen una visión panorámica de los mismos sin contemplar los diversos matices de dichos conflictos.³

Si bien las páginas escritas respecto de ambos contenciosos –presentes en una bibliografía predominantemente latinoamericana– son abundantes, en su mayoría prestan limitada atención al espacio de mediación ginebrino, ofreciendo tan sólo una visión aproximada que expone precipitadamente éxitos y fracasos alcanzados en su interior, en el cual busca fijar una atención profunda nuestro trabajo.⁴ Afortunadamente, la mayor parte de esta bibliografía ofrece una vasta reproducción de documentos oficiales originados en los países que protagonizaron ambos contenciosos y en las distintas sedes que como Ginebra intervinieron diplomáticamente en su solución, conformando una fuente de información de gran valía que nos permitió equilibrar nuestra investigación en acervos internacionales.

No obstante su significación, el rol jugado por México en Ginebra para contribuir a la resolución del problema que para el sistema interamericano representaban dichos conflictos, éste no ha sido prácticamente estudiado por la bibliografía precedente, aquí presentada. Dado este panorama historiográfico, nos propusimos estudiar el impacto de la participación de México en el seno de la Sociedad de Naciones y, de manera particular, el papel del país en Ginebra en los

³ DAVID, Paul, *L'esprit de Genève : Histoire de la Société des Nations*, Genève, Editions Slatkine, 1998, pp. 182-186, 207-208; GATHORNE-HARDY, G. M., *A short history of international affairs, 1920-1939*, London, Oxford University Press, 1950, pp. 209-213; SCOTT, George, *The rise and fall of the League of Nations*, London, Hutchinson of London, 1973, pp. 242-252; WALTERS, Frank P., *Historia de la Sociedad de Naciones*, Madrid, Tecnos, 1971, pp. 142, 387-389, 510-525; ZIMMERN, Alfred, *The League of Nations and the rule of law 1918-1935*, London, MacMillan, 1945, pp. 432-438.

⁴ Los siguientes estudios se presentan como una excepción: CENTURIÓN, Carlos R., *El conflicto del Chaco Boreal: gestiones diplomáticas*, Asunción, La Colmena, 1937; HUBBARD, Ursula P., *La collaboration des États-Unis avec la Société des Nations et l'Organisation Internationale du Travail des origines à 1936*, Paris, Centre Européen de la Dotation Carnegie, 1937; MERCADO MOREIRA, Miguel, *Historia diplomática de la guerra del Chaco*, La Paz, s. e., 1966; PÉREZ GIL, Luis V., *La política exterior en el bienio republicano-socialista (1931-1933): Idealismo, Realismo y Derecho Internacional*, Barcelona, Atelier, 2004; QUEREJAZU CALVO, Roberto, *Historia de la guerra del Chaco*, La Paz, Juventud, 1990; QUEREJAZU CALVO, Roberto, *Masamaclay: historia política, diplomática y militar de la guerra del Chaco*, Cochabamba, Los amigos del libro, 1981; ROUT, Leslie B., *Politics of the Chaco Peace Conference, 1935-1939*, Austin, University of Texas Press, 1970; ST JOHN, Ronald Bruce, "The end of innocence: Peruvian foreign policy and the United States, 1919-1942", in *Journal of Latin American Studies*, Vol. 8, No. 2 (Nov., 1976), 325-344; VIVAS GALLARDO, Freddy, *Venezuela en la Sociedad de las Naciones: 1920-1939. Descripción y Análisis de una actuación diplomática*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1981; WOOLSEY, L. H., "The Leticia Dispute between Colombia and Peru" in *The American Journal of International Law*, Vols. 27, 29, Nos. 2-3, 1 (Apr., 1933/Jul., 1933/Jan., 1935), 317-324; 525-527, 94-99; YEPES, J. M., *Le conflit entre la Colombie et le Pérou (Affaire de Leticia) devant le Droit International*, Paris, Jouve & Cie., 1933.

trabajos con los que se buscó extinguir ambos brotes de inestabilidad. Este conocimiento sólo pudo consolidarse a través de investigaciones llevadas a cabo en el Archivo Histórico Diplomático “Genaro Estrada” de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y en los archivos de la Organización Internacional del Trabajo y de la Sociedad de Naciones en Ginebra.

El hecho de que el ingreso de México a la Sociedad de Naciones fuera nuestro punto de partida, determinó que el contenido específico del primer capítulo de este trabajo se centrara, justamente, en estudiar el difícil proceso que llegó a este fin en 1931 y que permite, en compañía del capítulo siguiente –dedicado a la primera década de vida de esta organización– distinguir la delineación básica de una política exterior que resulta clave para entender el desempeño de México en Ginebra ante los casos de inestabilidad mundial que se ventilarían en su interior y que terminarían por provocar el desmoronamiento del sistema de seguridad colectiva propio del periodo de Entreguerras.

La reacción mexicana a su exclusión de la Sociedad de Naciones fue declarar que no buscaría ingresar a una organización que por el artículo 21 del Pacto se declaraba compatible con la doctrina Monroe. Ello sentó la base de una aparente indiferencia frente al nuevo organismo internacional y el tema del ingreso de México se convirtió en una especie de *taboo* que, por cuestiones de orgullo nacional, sobrevivió a los gobiernos mexicanos que se sucedieron en el lapso de una década. Sin embargo, como se verá en las primeras páginas de este trabajo, esta actitud de retraimiento sería poco a poco contrarrestada, inicialmente, por las aspiraciones que con respecto al organismo fueron tomando forma una vez que el país aceptó participar en un número creciente de actividades coordinadas por organismos de carácter técnico vinculados a la organización internacional; y ya, determinadamente, en el marco del viraje experimentado por la diplomacia mexicana a principios de la década de 1930 para romper con el relativo aislamiento internacional en que se encontraba México como consecuencia de su experiencia revolucionaria.

Dado que México llegó a condicionar su adhesión a la Sociedad de Naciones al otorgamiento de una satisfacción que reparara el acto bochornoso de

su exclusión, el largo proceso de integración se hizo sumamente complicado y requirió de la intermediación notoria de España y Gran Bretaña, así como del respaldo del grupo latinoamericano de naciones del que México se constituiría, después de su ingreso, en una de las cabezas más visibles; sobre todo a partir de 1932, año en que fue electo miembro del Consejo por un periodo de tres años y durante los cuales destacó como un entregado y hábil negociador el representante mexicano Francisco Castillo Nájera.

Consciente del desgaste que comenzaba a sufrir tras sus primeros diez años de existencia, como se constata en el segundo capítulo de este trabajo, la Sociedad de Naciones vio en los conflictos del Chaco y de Leticia una oportunidad única para reforzar su protagonismo internacional, guardando al propio tiempo una actitud prudente frente a la potencia más influyente de este continente.

A través de su representante en el Consejo, México sería visto por el resto del mundo como el interlocutor más influyente entre las partes en conflicto y la Sociedad de Naciones. El compromiso con la Sociedad de Naciones alcanzó un grado tal que el país no pudo ser indiferente a los éxitos y fracasos que se derivaron de la complicada empresa societaria para poner fin a ambos contenciosos en un terreno tan competido y azaroso como resultó ser el escenario latinoamericano. Se puede afirmar que, independientemente del desenlace de la mediación mexicana, estudiada en los capítulos centrales de la tesis, México vería fortalecido su ascendiente internacional y su posición en el interior de la Sociedad de Naciones en una de las épocas más delicadas de nuestra historia contemporánea.

I. El ingreso de México a la Sociedad de Naciones (1919-1931)

*“El mundo debe una satisfacción a México,
pero la mayor parte del mundo no lo sabe
y la otra quiere olvidarlo.”*

SALVADOR MARTÍNEZ DE ALBA A GENARO ESTRADA,
Ginebra, 22.VII.1931

I. 1 El sistema internacional de Entreguerras y la Sociedad de Naciones

El Tratado de Versalles, principal resultado de las Conferencias de Paz⁵ que pusieron fin a la I Guerra Mundial, proyectó un nuevo sistema internacional fundado en el diálogo y la cooperación, cuyo eje de gravedad institucional sería la Sociedad de Naciones (SDN). Dicha institución, circunscrita al periodo de Entreguerras y establecida en Ginebra, se constituyó en garante del *status quo* que las grandes democracias occidentales –victoriosas en la guerra– intentaron afianzar por espacio de dos décadas.

Existe una gran lista de personas y organismos predecesores, inmersos en lo que Frank P. Walters, estudioso de obligada consulta sobre la historia de la institución, ha llamado la *prehistoria de la Sociedad*.⁶ Sin embargo, la propuesta en firme para constituir una comunidad de naciones no tomaría forma sino hasta después del ingreso –en 1917– de Estados Unidos en la guerra.

El 8 de enero de 1918, ante una sesión conjunta del Congreso, el presidente norteamericano Woodrow Wilson dio el paso decisivo para el nacimiento de la Sociedad de Naciones con la exposición de los objetivos de

⁵ La paz que se negoció en la Conferencia de París se basó en la discusión de los “14 puntos” del presidente norteamericano Thomas Woodrow Wilson, una especie de declaración programática de la democracia liberal. En ellos se afirmaba que los pueblos tenían derecho a decidir por sí mismos en sus asuntos internos; se reconocía la libertad absoluta de los mares; y se planteaba la necesidad de una diplomacia franca, cuyos acuerdos fueran del dominio público. El Tratado de Versalles firmado con Alemania el 28 de junio de 1919, seguido de los tratados anexos con Austria, Hungría, Bulgaria y Turquía, cerraron las Conferencias de Paz de París.

⁶ Walters divide estos antecedentes en tres periodos: el primero, que cubre más de tres siglos, desde la fragmentación de Europa en Estados nacionales independientes hasta el final de las guerras napoleónicas; el segundo, que abarca un siglo, desde el Congreso de Viena hasta el comienzo de la Primera Guerra Mundial; y

guerra estadounidenses –los *Catorce Puntos*–, entre los que figuraba la creación de una asociación de naciones que ofreciera “garantías recíprocas de independencia política y territorial tanto a los pequeños como a los grandes Estados”.⁷ De esta manera, la Sociedad de Naciones apareció inicialmente como un proyecto esencialmente norteamericano, derivado del interés de Wilson por asegurar un lugar privilegiado a la proyección de esta organización en el marco de las Conferencias de París que pusieron fin al conflicto bélico.⁸ Finalmente, el 28 de abril de 1919, el pleno de la Conferencia de Paz, ante el cual fue expuesta la versión definitiva del Pacto de la Sociedad de Naciones, aprobó su inclusión en el *Tratado de Paz General*.⁹

A pesar de las expectativas suscitadas en el momento de su creación, la Sociedad de Naciones no haría sino adaptarse a un orden internacional que, modificado únicamente en la distribución de poderes, no logró trascender un escenario mundial todavía basado en el bilateralismo. De hecho, el sistema internacional nacido al fin de la guerra fue hecho a la medida de los intereses de las grandes potencias vencedoras en la guerra, pese a que su centro de referencia, la Sociedad de Naciones, no contó paradójicamente con la participación de quien había sido su más importante impulsor: Estados Unidos.¹⁰ A

el tercero, que inicia en agosto de 1914 y termina con la Conferencia de Paz de París. WALTERS, F. P., *op. cit.*, pp. 22-41.

⁷ La reproducción y un breve estudio de este documento pueden consultarse en SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Del Congreso de Viena a la paz de Versalles*, México, FCE, 1969, pp. 437-440.

⁸ SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Tratado General de la Organización Internacional*, México, FCE, 1974, p. 22.

⁹ La redacción del Pacto fue confiada a una comisión especial presidida por Wilson, que sesionó entre el 3 de febrero y el 26 de marzo de 1919. Para llevar a cabo su trabajo, ésta recibió de la Conferencia de Paz ciertas directrices o elementos indispensables que debían figurar en el Pacto constitutivo de la nueva organización: la Sociedad habría de ser un órgano de cooperación internacional y garante contra la guerra; el Pacto debía quedar abierto a todas las naciones civilizadas; la reunión de sus miembros debía ser periódica, en tanto que su secretariado y oficinas especializadas debían trabajar permanentemente. Diez de sus miembros representaban a las cinco grandes potencias y nueve más a potencias medias con un solo delegado cada una. Los primeros países presentes en esta comisión fueron: Bélgica, Brasil, China, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón, Portugal y Serbia. Más tarde se integraron Checoslovaquia, Grecia, Polonia y Rumania.

¹⁰ A su regreso a Washington, tras la firma del Tratado de Versalles, Wilson se encontró con una campaña anti-sociedad en pleno desarrollo. El principal obstáculo que se imponía a la ratificación del tratado y, por tanto, del Pacto de la Sociedad de Naciones, fue la presencia de una mayoritaria oposición republicana en el Senado. Al interior de ésta, Henry Cabot Lodge, que se distinguiría como el principal enemigo de la participación de su país en la Sociedad, estuvo a cargo tanto de la formación como del trabajo del Comité de Relaciones Exteriores que estudió el tratado de paz. Al entrar en auge el movimiento opositor, Wilson se vio obligado a salir de gira a los estados del Oeste para buscar un contrapeso en la población civil. Sin embargo, su frágil salud supuso su regreso anticipado a Washington, donde más tarde sufriría un ataque de

ésta ausencia, en una primera etapa, se sumarían por otros motivos las de potencias tan importantes en el medio internacional como la URSS y las de los países vencidos en la I Guerra Mundial. La incierta participación en la Sociedad de Naciones de todos estos Estados puso en duda las aspiraciones universalistas que pretendían alcanzarse mediante el nuevo organismo internacional, el cual, como lo apunta, Neila Hernández, acabó siendo un *club de vencedores*.¹¹

El 15 de noviembre de 1920 la I Asamblea de la Sociedad de Naciones inició sus trabajos con la participación de 35 miembros originarios e invitados, en su mayor parte europeos y latinoamericanos. En cuanto al continente africano, solamente estuvieron representados Liberia y África del Sur. En tanto que Persia, India, Siam, China y Japón lo fueron por Asia. A lo largo de los años veinte y treinta del siglo pasado, se integrarían un número considerable de miembros, pero ello no afectaría al equilibrio geográfico patente en la Liga desde su fundación. Si bien a lo largo de estas dos décadas muchas naciones gestionaron su ingreso a la Sociedad de Naciones, también algunos miembros creyeron conveniente retirarse, al sentirse inconformes con su proceder, sus resultados o por creer que este organismo no servía a sus intereses nacionales.

LISTA DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA SOCIEDAD DE NACIONES

LOS MIEMBROS FUNDADORES ESTÁN MARCADOS CON UN ASTERISCO. LA FECHA DE INGRESO DE LOS DEMÁS MIEMBROS SE INDICA EN LA SEGUNDA COLUMNA.

MIEMBRO	FECHA DE INGRESO	AVISO DE RETIRADA (EFECTIVO DESPUÉS DE DOS AÑOS)
AFGANISTÁN ALBANIA ALEMANIA *ARGENTINA	SEPTIEMBRE 1934 DICIEMBRE 1920 SEPTIEMBRE 1926	(*) OCTUBRE 1933

parálisis. Pese a ello, el presidente norteamericano no delegó el asunto de la ratificación a sus colaboradores y aunque, en su momento, no rechazó las reservas presentadas por el Comité de Relaciones al pleno del Senado, éste último decidió rechazar el tratado en la célebre votación del 19 de noviembre de 1919. WALTERS, F. P., *op. cit.*, pp. 48, 81-84; DUROSELLE, Jean-Baptiste, *Todo imperio perecerá: Teoría sobre las relaciones internacionales*, México, FCE, 2000, p. 120; KNOCK, Thomas J., *To end all wars: Woodrow Wilson and the quest for a new world order*, New York, Oxford University Press, 1992, pp. 251-270.

¹¹ NEILA HERNÁNDEZ, José Luís, *La Sociedad de Naciones*, Madrid, Arco Libros, 1997, pp. 22-23.

*AUSTRALIA AUSTRIA *BÉLGICA *BOLIVIA *BRASIL BULGARIA *CANADÁ *CHILE *CHINA *COLOMBIA COSTA RICA *CUBA *CHECOSLOVAQUIA *DINAMARCA ECUADOR EGIPTO *EL SALVADOR *ESPAÑA ESTONIA ETIOPÍA FINLANDIA *FRANCIA *GRECIA *GUATEMALA *HAÍTÍ *HONDURAS HUNGRÍA *INDIA IRAK IRLANDA *ITALIA *JAPÓN LETONIA *LIBERIA LITUANIA LUXEMBURGO MÉXICO *NUEVA ZELANDA *NICARAGUA *NORUEGA *PAÍSES BAJOS *PANAMÁ *PARAGUAY *PERSIA *PERÚ *POLONIA *PORTUGAL *GRAN BRETAÑA REPUBLICA DOMINICANA *RUMANIA *SIAM *SUECIA *SUIZA TURQUÍA URSS *UNIÓN SUDAFRICANA	DICIEMBRE 1920 DICIEMBRE 1920 DICIEMBRE 1920 DICIEMBRE 1920 SEPTIEMBRE 1934 MAYO 1937 SEPTIEMBRE 1921 SEPTIEMBRE 1923 DICIEMBRE 1920 SEPTIEMBRE 1922 OCTUBRE 1932 SEPTIEMBRE 1923 SEPTIEMBRE 1921 SEPTIEMBRE 1921 DICIEMBRE 1920 SEPTIEMBRE 1931 SEPTIEMBRE 1924 JULIO 1932	(†) JUNIO 1926 JUNIO 1938 ENERO 1925 AGOSTO 1937 MAYO 1939 MAYO 1936 ABRIL 1942 JULIO 1936 ABRIL 1939 DICIEMBRE 1937 MARZO 1933 DICIEMBRE 1932 (SIN EFECTO) JUNIO 1936 FEBRERO 1935 ABRIL 1939 JULIO 1940 (**)
--	--	---

*URUGUAY *VENEZUELA *YUGOSLAVIA	SEPTIEMBRE 1934	JULIO 1938
(*) ANEXIONADO POR ITALIA, ABRIL DE 1935. (†) ANEXIONADO POR ALEMANIA, MARZO DE 1938. (**) DECLARADO NO MIEMBRO POR RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DEL 14 DE MARZO DE 1939.		

Fuente: NEILA HERNÁNDEZ, José Luís, *La Sociedad de Naciones*, Madrid, Arco Libros, 1997.

1. 2 América Latina y el nuevo sistema internacional

Como puede apreciarse en el recuadro anterior, de veinte repúblicas latinoamericanas existentes en el continente a principios de la segunda década del siglo XX, solamente cuatro no estuvieron representadas en la I Asamblea General de la Sociedad de Naciones: Costa Rica, Ecuador, México y República Dominicana. No obstante, tomando en cuenta el número de delegaciones mundiales –que en total sumaron treinta y cinco–, América Latina representaba casi la mitad; cantidad que puede dividirse en diez miembros originarios¹² y seis miembros invitados.¹³

Tras la aprobación definitiva del Pacto de la Sociedad y, posteriormente, del Tratado de Versalles, prácticamente todos los Estados latinoamericanos expresaron sus deseos de incorporarse a la Liga, tanto los beligerantes como los que habían permanecido neutrales durante la guerra.¹⁴ Empero, lo que ninguno de estos gobiernos previó, fue la posibilidad de que Estados Unidos no ingresara finalmente a la organización, lo cual dio lugar a una de las más grandes paradojas en la historia de las relaciones internacionales contemporáneas.¹⁵

¹² Bolivia, Guatemala, Uruguay, Brasil, Cuba, Perú, Haití, Honduras, Nicaragua y Panamá.

¹³ Argentina, Chile, Colombia, Paraguay, El Salvador y Venezuela.

¹⁴ Esta decisión se debió, por una parte, al anhelo de que la Sociedad de Naciones sirviese como amortiguador y neutralizador de las diferencias y conflictos interamericanos; y, por otra, a la esperanza de que fuese una garantía efectiva de la paz. Sin embargo, no podríamos descartar la posibilidad de que esta actitud también fuera determinada por factores políticos externos, dado el lugar privilegiado que ocupaban las potencias vencedoras en los asuntos de América Latina.

¹⁵ OSMAŃCZYK JAN, Edmund, *Enciclopedia mundial de relaciones internacionales y Naciones Unidas*, México, FCE, 1976, p. 998.

Este vehemente apoyo, sin embargo, fue acompañado de cierto desconcierto que giró, precisamente, en torno al punto relativo a la validez jurídica de la Doctrina Monroe, incluida en el artículo 21 del Pacto de la Sociedad de Naciones.¹⁶ El artículo en cuestión expresaba la compatibilidad y la validez de las inteligencias regionales con la constitución de la organización ginebrina, y fue el único motivo de reservas por parte de algunos países latinoamericanos durante su proceso de integración.¹⁷ Así, pese a las limitaciones que los Estados de América Latina temieron encontrar en la Sociedad de Naciones –una visible desigualdad política entre sus miembros y la aparente renuncia de este organismo a intervenir en América– casi la totalidad de sus gobiernos, tras sopesar el riesgo de jugar una posición subordinada a las grandes potencias societarias por inestimables lazos de dependencia económica y política, decidieron ingresar a la nueva organización internacional.

El alto grado de adhesión latinoamericana a la Sociedad de Naciones constituyó un gran triunfo para las potencias vencedoras en la I Guerra Mundial, pues ayudó a sustentar cuantitativamente la estabilidad del nuevo orden internacional y a legitimar institucionalmente la victoria alcanzada en 1918.

1. 3 La exclusión de México y los primeros ensayos de integración

Frente a la Sociedad de Naciones, México se vería obligado a adoptar una posición contraria a la del resto de sus vecinos continentales, al no ser considerado apto –previa la presentación del Pacto de la Sociedad de Naciones a la Conferencia de Paz– para formar parte del nuevo orden internacional.

Pese a que el gobierno de Venustiano Carranza carecía del reconocimiento de las tres principales potencias de París, Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña, y que una invitación a formar parte de la Sociedad de Naciones podría

¹⁶ MARSHALL BROWN, Philip, “Mexico and the Monroe Doctrine” en *The American Journal of International Law*, Vol. 26, No. 1 (Jan., 1932), p. 118-120. Textualmente, el artículo 21 señala: “Nada en este pacto afectará la validez de los compromisos internacionales para asegurar el mantenimiento de la paz, tales como los tratados de arbitramiento y las inteligencias regionales como la Doctrina Monroe.” El texto íntegro del Pacto de la Sociedad de Naciones puede consultarse en el Anexo I de este trabajo.

¹⁷ WEHRLI, Y., *op. cit.*, pp. 25-27, 47-51.

interpretarse en el sentido contrario, ello no fue tan determinante de su exclusión como sí lo fue para el gobierno golpista de Tinoco en Costa Rica y, aunque no cabría la comparación, con República Dominicana, que por entonces se encontraba ocupado por el ejército norteamericano.¹⁸ La cuestión de la invitación a México dio lugar a una discusión indirecta entre los principales artífices del nuevo orden en París, en la que al parecer el rol de opositor más decidido fue jugado por el representante británico Robert Cecil y en la que incluso se ventiló la idea de que el país fuera sometido bajo el régimen previsto por el sistema de mandatos de la Sociedad de Naciones para las colonias y territorios de los que fueron despojados las potencias vencidas en la guerra. Dado el desinterés que la diplomacia francesa debió mostrar por el asunto, de cara a obtener el mayor apoyo posible de las potencias anglosajonas para suplantarse permanentemente a Alemania, un acuerdo tomado a puerta cerrada entre Cecil y Wilson –menos reticente a la invitación–, supuso el resultado ya expresado y el que la única puerta dejada abierta a México, como al resto de los países no fundadores, fuera la de solicitar su admisión a partir de que la Sociedad de Naciones iniciara sus trabajos.¹⁹

Como puede deducirse, la exclusión de México no podría explicarse por el simple hecho de que el gobierno de Carranza no contara con el reconocimiento internacional de las potencias protagonistas de las Conferencias de Paz, como tampoco sería suficiente hablar de las razones que habían dado lugar a esta situación, las cuales estarían íntimamente ligadas con el violento sistema sucesorio en el poder que se desencadenaría tras el asesinato de Madero.²⁰ El “problema mexicano”, en la época en que nos encontramos, tiene tras de sí un terreno probado en la generación de tensiones y malos entendidos con el mundo

¹⁸ A diferencia de México, Costa Rica y República Dominicana buscaron su membresía en la Sociedad de Naciones lo antes posible. El proceso de integración de ambos países puede seguirse paralelamente en *ibid.*, pp. 54-56.

¹⁹ MILLER, David Hunter, *My Diary at the Conference of Paris with documents*, Vol. I, s. l., Appeal Printing Company, s. a., pp. 466-467; Vol. VII, doc. N° 682: “Annex to the Covenant”; Vol. VIII, doc. N° 778: “Memorandum for the President”; Vol. XX, Miscellaneous papers: “Mandates”, p. 442.

²⁰ Sobre este aspecto, *vid.* CASTAÑEDA, Jorge G., “México y el exterior” en *México: cincuenta años de Revolución*, t. III, México, FCE, 1961, pp. 267-289; HAMNETT, Brian, *Historia de México*, Madrid, Cambridge University Press, 2001, p. 247.

exterior²¹, pero está constituido, principalmente, por aquellos aspectos que han deteriorado ampliamente las relaciones de México con las potencias anglosajonas y que tienen que ver con la delicada situación de sus inversiones en el país, afectadas durante la convulsión interna y amenazadas por la Constitución de 1917.

Como es sabido, el desarrollo del movimiento revolucionario mexicano llevó a la agudización de su nacionalismo y supuso la adopción de disposiciones contrarias al *status* del que habían gozado las inversiones de individuos y empresas extranjeras diversas bajo el régimen de Porfirio Díaz. El sector más sensible a esta política de subordinación era el de la industria petrolera y fue justamente el escogido por Carranza para iniciar el ataque a la posición que el capital extranjero, principalmente norteamericano e inglés, mantenía en el país. Una vez planteado por la Constitución de 1917, el problema petrolero se tradujo en un rápido deterioro de las relaciones de México con sus más fuertes adversarios en este campo: Estados Unidos y Gran Bretaña. Sin embargo, la guerra en Europa, así como la entrada de Estados Unidos en la misma, jugaron a favor de México, determinando que el contencioso no llevara a una situación extrema y que la búsqueda de un arreglo en este terreno tuviera que esperar al final del conflicto europeo.²²

Sobre esta base, la exclusión de México de la lista de países invitados a formar parte de la Sociedad de Naciones debe ser igualmente apreciada como una medida que no podría dar lugar a una interpretación de reconocimiento tácito de los inconvenientes que las potencias anglosajonas encontraban en el movimiento revolucionario y que garantizaba la solución aislada del “problema mexicano.”

²¹ De entre estos cabe destacar el carácter ambiguo de la neutralidad de México en la I Guerra Mundial mostrado por el gobierno de Carranza y las regulares acusaciones de germanofilia que le fueron imputadas aún después de haber concluido el conflicto mundial. KATZ, Friedrich, *La guerra secreta en México*, México, Ediciones Era, 1998., pp. 585-586; MEYER, Lorenzo, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, 1981, pp. 142-144.

²² Friedrich Katz sostiene que pese a las diferentes concepciones existentes en el medio político norteamericano con respecto a la solución de las diferencias con México, la gran mayoría concordaba en que el problema debía posponerse hasta el final de la guerra, momento en que podrían imponer su política sin realizar un gran esfuerzo. KATZ, F., *op. cit.*, p. 556.

México aceptó con bochorno y pesar esta decisión, pero resintió más profundamente el que su marginación fuera aceptada sin objeciones por la mayoría de los miembros fundadores de la organización, sin duda por la mala reputación de que gozaba la revolución mexicana en Europa y entre un número creciente de gobiernos latinoamericanos. Y para no hablar más del asunto, el gobierno de Carranza declaró terminantemente que no buscaría ingresar a una organización que por el artículo 21 de su Pacto se declaraba compatible con la doctrina Monroe y cuyas bases “no establecen, en cuanto a sus funciones ni en cuanto a su organización, una perfecta igualdad de todas las naciones y las razas.”²³ Con ello, el tema se convirtió en una especie de *taboo* que por orgullo nacional sobrevivió a los gobiernos mexicanos que se sucedieron entre 1919 y 1930. Sin embargo, esta actitud de retraimiento fue siendo poco a poco contrarrestada por diversos factores: en primer lugar, por el saldo favorable de una intensa serie de proposiciones que se le presentaron a México a fin de gestionar su ingreso en la Sociedad a partir de 1920; en segundo lugar, por su determinación a salir de este parcial aislamiento una vez que sus diferendos más significativos con el exterior empezaron a solucionarse, sobre todo a partir de la llegada de Genaro Estrada a la Secretaría de Relaciones Exteriores; y, finalmente, por las aspiraciones que con respecto al organismo fueron tomando forma una vez que México aceptó participar en un número creciente de actividades coordinadas por organismos de carácter técnico vinculados a la organización internacional.

Una extensa serie de tentativas fue concebida a lo largo de una década – desde el establecimiento de la Sociedad en 1920 hasta el año de 1931– a fin de atraer a México a la organización ginebrina. En su conjunto, estas gestiones permiten confirmar ciertos rasgos del papel jugado por México durante el primer decenio de vida del sistema internacional de Entreguerras y de su adaptación al mismo, mediando el proceso de integración al organismo en cuestión.²⁴

En este marco, la posición del país frente a Ginebra fue finalmente planteada como respuesta a una gestión concebida por el bloque delegacional

²³ Citado por PERKINS, Dexter, *Historia de la Doctrina Monroe*, Buenos Aires, Eudeba, 1964, p. 267. Al respecto, *vid.* MARSHALL BROWN, Ph., *op. cit.*, p. 117.

²⁴ Al respecto, *vid.* HERRERA LEÓN, F., *op. cit.*

latinoamericano a la IV Asamblea General de 1923, la cual garantizaba un voto unánime a favor de su admisión.²⁵ El 7 de septiembre de 1923, el gobierno de Álvaro Obregón precisó:

[...] *dos escollos* obstruyen vía este Gobierno para presentar solicitud que, al efecto, prescribe Pacto constitutivo de la misma. *Primer escollo* fórmalo agravio que infirieron miembros fundadores Liga, o sea, *todos países aliados y asociados en última guerra europea, agravio reparado ya en parte por países latinoamericanos*, con su reciente actitud, y que consistió en haber ignorado totalmente a México al *excluirlo de invitación general dirigida a países neutrales* para que entraran a formar parte de la Liga. *Segundo escollo actual* fórmalo subsistencia agravio inferido por *Inglaterra* –que tiene influjo preponderante en Asamblea y es, además, miembro Consejo Directivo– *al mantener todavía suspendidas, aún con perjuicio de cuantiosos intereses británicos, tradicionales relaciones diplomáticas con México* [...] Por consecuencia, *mientras no hayan sido completamente reparados los agravios referidos, el Gobierno de México, muy a su pesar, tendrá que abstenerse no solamente de toda demanda, sino hasta de considerar la simple cuestión académica [...] de la conveniencia o inconveniencia de su ingreso a la Liga, con el fin de no traspasar los límites que impone el decoro de un país soberano* [...] ²⁶

Por su parte, como lo advierte Wehrlí, tras “esta mala experiencia, el Secretariado, bajo la instrucción de Drummond –Secretario General de la Sociedad– y con base en los consejos de Nogueira –funcionario de la Oficina de atención a América Latina²⁷–, se volvió mucho más prudente y decidió esperar a estar seguro de que obtendría una respuesta positiva antes de invitar a México a formar parte de la Sociedad de Naciones.”²⁸ En cambio, la Organización Internacional del Trabajo continuó gestionando la incorporación de México a sus trabajos. Su director, Albert Thomas, supo cultivar desde muy temprano las expectativas del país frente a la organización laboral, convencido de que ésta

²⁵ Torre Díaz a Secretaría de Relaciones Exteriores, 9.IX.1923, Archivo Histórico “Genaro Estrada” de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (en adelante AHSRE), L-E-2171, f. 94.

²⁶ Pani a Pacheco, 12.IX.1923, AHSRE, L-E-2171, ff. 95-96.

²⁷ El origen y la interesante misión desempeñada por esta oficina de atención particular entre 1923 y 1926, de la cual gozaron únicamente el conjunto de miembros latinoamericanos al interior de la Sociedad, puede seguirse a través de WEHRLI, Y., *op. cit.*, 77-94, 103-111, 116-128.

debía ser el primer terreno que México debía explorar con miras a ingresar a la Sociedad de Naciones.²⁹ El país se interesaría gradualmente por el asunto, con lo cual su atención giraría en torno a la OIT antes de ingresar a la Sociedad, sobre todo a partir del viaje que hizo Plutarco E. Calles por Europa en calidad de presidente electo de México a finales de 1924, cuando tuvo oportunidad de entrevistarse con Albert Thomas en París.³⁰

En teoría, la OIT podía aceptar la colaboración de países no miembros de la Sociedad de Naciones, lo cual ya había llevado al gobierno de Álvaro Obregón a asegurar que no tendría ningún inconveniente en aceptar una invitación formal. Sin embargo, el complicado problema jurídico al que se enfrentaba la organización laboral para que su Conferencia anual hiciera una invitación que asegurara a México idénticos derechos que a los del resto de sus miembros, determinó en repetidas ocasiones la insatisfacción mexicana respecto de los ofrecimientos limitados que realmente podía presentar la OIT a un país no miembro de la Sociedad de Naciones.³¹ Pese a lo anterior, la administración callista y las que la sucedieron hasta 1931, continuaron interesadas en destrabar el asunto y conseguir el ingreso de México en dicha organización³², dada la creciente importancia otorgada al rubro laboral en la época.³³

En cuanto a la Sociedad de Naciones, el número e intensidad de las gestiones dirigidas a atraer a México registra un notorio descenso. Ya a mediados de los años veinte, ningún país aspirante a convertirse en miembro de esta organización multilateral, como en el fondo siempre lo fue México, había rechazado tantas iniciativas en este sentido, lo cual llevó a muchos a lamentar la que parecía una orgullosa e intransigente actitud del país. Si bien el gobierno de

²⁸ *Ibid.*, p. 59.

²⁹ Río de la Loza a Pani, Ginebra, 12.VIII.1922, AHSRE, L-E-2171, ff. 48-51.

³⁰ Véase Archives du Bureau International du Travail à Genève, (en adelante ABIT), Cabinet Albert Thomas (en adelante CAT) 5-52-1, dossier: "Mexique: M. Plutarco Elías Calles".

³¹ Genaro Estrada a Ministro de México en Francia, México, 1.VI.1928, AHSRE, L-E-2171, f. 239.

³² Véase ABIT, CAT 5-52-1, dossier: "Mexique: M. Nieto".

³³ Dicho aspecto fue resultado de la fragmentación de la base de poder del llamado grupo *Sonora*, que desde el inicio del gobierno obregonista estuvo dirigida a ampliar las redes de unión entre la sociedad y el gobierno revolucionario. La primera disposición en este sentido fue el apoyo al naciente movimiento obrero que en 1920 se constituiría en la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) y a la cual los gobiernos de Obregón y Calles otorgarían varias posiciones en la administración, fijando además una actitud moderada frente a su actividad sindical. Al respecto, *vid.* MEYER, L., *México y el mundo...*, *op. cit.*, pp. 24-25.

Plutarco E. Calles accedió a nombrar un observador comercial al Congreso Económico Internacional que tuvo lugar en Ginebra en mayo de 1927, ello no expresó ni supuso un cambio de postura, no obstante que Sir Eric Drummond, Albert Thomas y Robert Cecil, delegado británico ante la Sociedad de Naciones, trataron con el observador mexicano el ingreso de México en las organizaciones ginebrinas.³⁴

El final de la década saludó un cambio de actitud que impulsó el canciller mexicano Genaro Estrada, convencido de que el rechazo a Ginebra debía llegar a su fin. Ello determinó la participación constante del país en un número considerable de actividades secundarias desarrolladas al interior de la Organización Internacional del Trabajo y de la Sociedad de Naciones a las que México sería invitado.³⁵ En palabras de Estrada, México debía participar en “aquellas actividades de la Sociedad de Naciones que convengan a los intereses del país y que dejen a salvo su actitud de no pertenecer, al mismo tiempo, a la referida Liga.”³⁶

El canciller mexicano estaba convencido de que la oportuna adhesión de México a la Sociedad de Naciones le permitiría al país alcanzar una tribuna de renombre internacional desde la cual podría ponerse en contacto “lejos, hasta cierto punto, de los Estados Unidos”, con los países latinoamericanos y ejercitar acciones conjuntas en su interior³⁷, consciente, no obstante, de que

[...] las naciones latinoamericanas allí representadas desempeñan en realidad un pobre papel, de la más precaria influencia, determinantes de una situación desairada, que se procura paliar concediendo la presidencia de la Liga o funciones de atractivo título –meramente honorífico y sin peso efectivo en las grandes

³⁴ *EXCELSIOR*, México, “La entrada de México en la Sociedad de las Naciones: recuerdos de un primer ‘observador’ comercial”, 14.IX.1931.

³⁵ Genaro Estrada a Ministro de México en Francia, México, 1.VI.1928, AHSRE, L-E-2171, f. 240.

³⁶ Genaro Estrada a Ministro de México en Francia, México, 21.VIII.1928, AHSRE, L-E-2171, f. 258. A esta estrategia de acercamiento limitado, la Sociedad de Naciones correspondió con una invitación a una actividad de mayor importancia: la Conferencia de Estadística Económica programada para finales de 1928. Más tarde, el Consejo de la Sociedad de Naciones solicitó la asistencia de México a otras dos actividades de similar interés que inauguraron la nueva década: la Conferencia para la Codificación Progresiva del Derecho Internacional y la firma de la Convención concerniente a las sanciones en torno a la falsificación monetaria. Véase AHSRE, L-E-2171.

³⁷ Genaro Estrada a Ministro de México en Francia, México, 1.VI.1928, AHSRE, L-E-2171, f. 246.

cuestiones políticas— a representantes latinoamericanos o de pequeñas naciones europeas, con lo cual se trata de cubrir el expediente de la igualdad y de la equidad internacionales.³⁸

Estrada estaba determinado a establecer un vínculo permanente con Ginebra, a fin de conseguir la admisión formal de México al sistema internacional de Versalles. Sopesados los pros y los contras de tal empresa, la cancillería mexicana preveía la instalación de una oficina de atención a las organizaciones de Ginebra que estaría a cargo de un observador permanente.

El proyecto de Estrada se veía indirectamente favorecido por la interpretación que el Consejo de la Sociedad de Naciones hizo a principios de 1928 del artículo 21 del Pacto, señalando que este texto constitucional confería iguales derechos y obligaciones a todos los miembros de la organización.³⁹

La cancillería mexicana esperó hasta diciembre de 1929 para revelar públicamente el establecimiento de un observador permanente en Ginebra:

La única medida positiva que se ha tomado oficialmente en cuanto a conexión con la Sociedad de Naciones es el establecimiento de una oficina en Ginebra, que estará a cargo de un Consejero de nuestro Servicio Diplomático. La fundación de esta Oficina, que tendrá el carácter de Corresponsal, se considera necesaria por la constante participación de México en corporaciones y conferencias dependientes de la Liga, por la copiosa correspondencia de carácter técnico que se viene sosteniendo con la Secretaría General de aquel organismo y por causas de mejor y más directa información.⁴⁰

Conforme a los planes de Genaro Estrada, se concedió a Antonio Castro Leal, antiguo consejero de la Embajada en Washington, el puesto de observador

³⁸ *Ibid.*, f. 243.

³⁹ El 15 de marzo de 1928, el Consejo de la Sociedad de Naciones a través de su Presidente, Francisco José Urrutia, destinó una invitación al gobierno de Costa Rica para que volviera a Ginebra. Para que ello fuera posible, el país centroamericano solicitó al Consejo la interpretación que hacía la Sociedad de Naciones de la Doctrina Monroe. El Consejo declinó cualquier intento de definir la Doctrina Monroe, no obstante, puso en claro que la referencia del artículo 21 no podía extender su alcance ni aumentar su validez, y terminó expresando que el Pacto confería iguales derechos y obligaciones a todos los miembros de la Liga. Un seguimiento documental de dicha gestión puede hacerse a través de URRUTIA, Francisco José, *Le Continent Américain et le Droit International*, Préface de N. Politis, Paris, Rousseau & Cie, 1928, pp. 373-386.

⁴⁰ *EXCELSIOR*, México, 5.XII.1929

permanente⁴¹, lo cual fue notificado a la Secretaría General de la Sociedad de Naciones en enero de 1930.⁴² Por su parte, Castro Leal recibió de Estrada las instrucciones generales de su misión en Ginebra. De entre ellas destacan las que siguen:

[...] El hecho de que el Gobierno de México tenga un corresponsal en Ginebra [...] no debe ser motivo de ninguna otra interpretación, al menos desde el punto oficial de México, y mientras no se tome otra determinación.

[...] Podría ser conveniente para México volver a recibir invitaciones para su ingreso en la *Oficina Internacional del Trabajo*; pero esto depende, fundamentalmente, de la posible nueva actitud que asumiera la Liga sobre el asunto.

[...] Por cuanto a la *Corte Permanente de Justicia Internacional*, también recomiendo a usted, especialmente, que informe sobre las conveniencias y posibilidades del ingreso de México a dicho organismo, y del papel que en él tienen o pueden tener los Estados que no son miembros de la Liga.

[...] México es miembro del *Instituto de Cooperación Intelectual* [...] y su representante [...] es nuestro actual Ministro en Francia, don Alberto J. Pani. También las actividades del Instituto [...] deberán ser motivo de atención de parte de usted, en sus relaciones con México.

[...] deberá usted ponerse en contacto para obtener facilidades, oficial e informalmente, respecto de su comisión [con] los señores *don Gustavo Guerrero*, Delegado de El Salvador, y *don Julián Nogueira*, ciudadano uruguayo y funcionario de la Oficina Latinoamericana, por ser ellos quienes con más constancia han solicitado la presencia de México en la Sociedad [...] pero por esta misma circunstancia, deberá usted usar [...] de toda cautela, para no formalizar ninguna actitud de México respecto de su ingreso [...] es el *Secretario General de la Liga* el funcionario con quien deberá usted tener el contacto más propiamente oficial.⁴³

⁴¹ Antonio Castro Leal había sido también observador extraoficial en la Quinta Asamblea Panamericana, celebrada en Santiago de Chile y había figurado como secretario general del Sexto Congreso Panamericano de La Habana, lo cual permite suponer que conocía a un número considerable de delegados y de personal adscrito a la Sociedad de Naciones. Genaro Estrada a Julián Nogueira, México, 28.VIII.1928, AHSRE, L-E-2171, ff. 269-270.

⁴² Genaro Estrada a Secretario General de la Sociedad de Naciones, México, 2.I.1930, AHSRE, L-E-2171, f. 291.

⁴³ Genaro Estrada a Castro Leal, México, 6.I.1930, AHSRE, L-E-2171, ff. 292-295. Las cursivas son nuestras.

La instalación de la oficina del observador de México en Ginebra debe enmarcarse en los cambios verificados en la política exterior de México promovidos por el Secretario de Relaciones Exteriores, Genaro Estrada, para mejorar las relaciones del México post-revolucionario con el mundo.⁴⁴ Cuando la Secretaría General informó a la Sociedad entera de esta medida –el 3 de enero de 1930–, Ginebra vio en ella el primer paso para la integración definitiva de México al organismo internacional.

Como se desprende de las instrucciones giradas a Castro Leal, buscar la membresía del país en la Sociedad de Naciones no figuró como un objetivo inmediato. En manos de su primer titular, la oficina del observador permanente desarrolló una extensa actividad en torno al ingreso de México en la Organización Internacional del Trabajo, cuyo resultado, sin embargo, no pudo dejar satisfecho al gobierno mexicano en vista de las resistencias impuestas a México para lograr un fácil acceso a la organización.⁴⁵



GENARO ESTRADA, COLECCIÓN ICONOGRÁFICA DE LOS ARCHIVOS DE LA SDN, GINEBRA

⁴⁴ Sobre este aspecto, *vid.* ESTRADA, Genaro, *La diplomacia en acción*, México, SRE/Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 1987, pp. 20-25.

⁴⁵ Véase ABIT, CAT 5-52-1, dossiers: “Mexique: M. G. Estrada”; “Mexique: Entrée du Mexique dans l’OIT”; “Mexique: M. Castro Leal”.

Lo cierto era que si México accedía al Tribunal Permanente de Justicia Internacional de La Haya –íntimamente ligado a la Sociedad por el Pacto– y a la OIT sin ser miembro de la Sociedad de Naciones, obtendría muchas ventajas técnicas y jurídicas derivadas del Pacto y no adquiriría ninguno de los compromisos políticos, ni incurriría en los gastos que anualmente cubrían los países normalmente representados en Ginebra. Sin embargo, teniendo en cuenta el antecedente de su exclusión, el país se mostraba renuente a cubrir todo el tablero ginebrino atravesando la “gran puerta” de la Sociedad de Naciones.⁴⁶ El parecer de Genaro Estrada en torno al ingreso de México en la Sociedad de Naciones, por las especiales circunstancias que lo precedían, fue el de que sería más factible si el camino se le allanaba por grados. En este sentido, la cancillería mexicana optó por una política más sagaz, a fin de hacer a un lado todas las “pequeñas mañosidades” que el país encontraba a su paso.⁴⁷

1. 4 La promoción internacional del caso mexicano

El espacio ginebrino vivió una gran actividad a partir del mes de mayo de 1931, debido a las reuniones del Consejo, de las Conferencias para la Unión Europea, del Opio y del Trabajo. La afluencia internacional permitió al nuevo observador mexicano, Salvador Martínez de Alba, entrevistarse con distintos funcionarios y políticos europeos, con el fin de promover un acto de desagravio y una invitación de ingreso.⁴⁸ La presencia del canciller español en Ginebra, Alejandro Lerroux, fue una excelente ocasión para que Julián Nogueira⁴⁹, tomando en cuenta que España había declarado que se dedicaría con ahínco a fortalecer sus vínculos con

⁴⁶ Martínez de Alba a Genaro Estrada, Ginebra, 14.IV.1931, AHSRE, L-E-2177-(I), f. 5.

⁴⁷ Genaro Estrada a Martínez de Alba, México, 28.V.1931, AHSRE, L-E-2177-(I), ff. 236-238.

⁴⁸ Martínez de Alba a Genaro Estrada, Ginebra, 22.VII.1931, AHSRE, L-E-2172-(II), f. 100.

⁴⁹ Nogueira había desarrollado una constante labor a favor del ingreso de México en la Sociedad de Naciones, sobre todo a partir de una visita que hizo a México a finales de 1923 para difundir en el medio político mexicano la obra de la Sociedad de Naciones. Pese a que esta actividad no fructificó, el funcionario siguió trabajando con este objetivo tanto en el interior del organismo internacional, como sondeando la opinión de mexicanos sobresalientes en el ámbito político y manteniendo una relación epistolar con la cancillería mexicana. Archives de la Société des Nations à Genève (en adelante ASDN), Bureau de l'Amérique Latine, S 495/2 , 4, S 496/5, S 503/8, 16 , S 505/1.

la Liga y sus lazos con América⁵⁰, lo persuadiera de aprovechar su influencia con Genaro Estrada para que México aceptara ingresar en la Sociedad de Naciones.⁵¹ Lerroux accedió de buen grado y giró instrucciones a Julio Álvarez del Vayo – antes de que dejara Madrid para ocupar el puesto de embajador en México– para tratar el asunto con la cancillería mexicana.⁵²

En este marco, Martínez de Alba y Lerroux abordaron en Ginebra los detalles políticos y jurídicos del problema, pero, sobre todo, el hecho de que México no pudiera aceptar una invitación que no fuera precedida o acompañada de una satisfacción por parte de la organización.⁵³ Igualmente, el observador mexicano se presentó ante Sir Eric Drummond, a quien mostró el siguiente extracto de una nota de Estrada: “Quizá sería mejor que comprendieran [en Ginebra] que el posible ingreso de México a la Liga, por las circunstancias especiales que lo preceden, sería más factible *si el camino fuera allanado por grados*”.⁵⁴ No obstante esta garantía de integración gradual, el ingreso de México a la Organización Internacional del Trabajo no pudo concretarse en su reunión de mayo.⁵⁵

Dos meses más tarde, Genaro Estrada comunicó a Martínez de Alba que el gobierno español, por iniciativa de Lerroux, estaba en condiciones de iniciar una gestión de buenos oficios para conseguir que la añorada invitación fuera dirigida a México en el marco de la Asamblea de 1931. Con esta importante iniciativa, la Segunda República Española inauguraba una prometedora política de colaboración con México al interior de la Sociedad de Naciones.⁵⁶

⁵⁰ PÉREZ GIL, L. V., *op. cit.*, p. 145.

⁵¹ Sobre este aspecto, *vid.* SÁNCHEZ ANDRÉS, Agustín, “El contexto internacional del exilio: Las relaciones hispano-mexicanas entre 1931-1977” en Gerardo SÁNCHEZ DÍAZ *et. al.* (coords.), *Los científicos del exilio español en México*, Morelia, IIH/UMSNH, 2001, pp. 11-18.

⁵² Ese mismo día Nogueira partió a Madrid para tratar personalmente con el nuevo embajador de la importancia de estas instrucciones. *Ibid.*, f. 109. Pérez Montfort ve en las acciones que en este sentido desempeñó Álvarez del Vayo ante el gobierno mexicano uno de los máximos aciertos en su misión como embajador. PÉREZ MONTFORT, Ricardo, *Los sueños imposibles de la derecha española en México*, México, FCE, 1984, p. 111.

⁵³ *Ibid.*, ff. 109-111.

⁵⁴ Genaro Estrada a Martínez de Alba, México, 28.V.1931, AHSRE, L-E-2177, f. 237. Las cursivas son nuestras.

⁵⁵ Sobre este aspecto, *vid.* HERRERA LEÓN, F., *op. cit.*, pp. 91-98.

⁵⁶ SÁNCHEZ ANDRÉS, A. y Fabián HERRERA LEÓN, *op. cit.*, pp. 8-9.

Por su parte, el gobierno mexicano en su conjunto, reunido en Chapultepec en agosto de 1931, avaló el ingreso de México en la organización internacional, pero, ante el artículo 21 del Pacto, consideró indispensable puntualizar oportunamente el desconocimiento y desaprobación de la Doctrina Monroe.⁵⁷ Ello, en realidad, no se constituyó, por los compromisos que el país adquiriría como signatario del Pacto societario, en una reserva, sino en la simple la expresión de un deseo.⁵⁸ Días más tarde, a fin de acelerar el proceso de ingreso y estar en condiciones para buscar un sitio en el Consejo⁵⁹, la cancillería mexicana instruyó a Martínez de Alba para declarar confidencialmente a Drummond que México no rechazaría una invitación de la Asamblea si ésta era acompañada de un acto de desagravio.⁶⁰

Las entrevistas del observador mexicano con el Secretario General de la Sociedad –los días 27 y 29 de agosto– dieron los resultados esperados. Drummond aceptó todas las condiciones expuestas por Martínez de Alba: el que la invitación fuera encabezada por algunas de las potencias de Versalles presentes en la Sociedad y que se permitiera a México desconocer el artículo 21 del Pacto.⁶¹

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

[...] tengo la satisfacción de anunciar al H. Congreso que en el corriente año aumentaron considerablemente las actividades de México en la Sociedad de Naciones, con la cual ha estado cooperando por conducto de la oficina que estableció en Ginebra, a cargo de un Observador Permanente y por medio de su

⁵⁷ Relaciones a Martínez de Alba, México, 7.VIII.1931, AHSRE, L-E-2173, f. 100; Relaciones a Martínez de Alba, México, 12.VIII.1931, AHSRE, L-E-2173, f. 109; Relaciones a Observamex, México, 13.VIII.1931, AHSRE, L-E-2173, f. 111.

⁵⁸ HUDSON, Manley O., “Mexico’s admission to membership in the League of Nations”, en *The American Journal of International Law*, Vol. 26, No. 1 (Jan., 1932), p. 116.

⁵⁹ En este marco, Julián Nogueira advirtió al observador mexicano de las extraordinarias ventajas que tendría México para ocupar tras su ingreso uno de los puestos que América Latina tenía de fijo en el Consejo, no obstante la existencia de un tradicional mecanismo de elección y el evidente interés de todos los miembros latinoamericanos en ocupar un sitio de primer orden en la organización. Martínez de Alba a Genaro Estrada, Ginebra, 16.VIII.1931, AHSRE, L-E-2173, f. 111.

⁶⁰ Relaciones a Martínez de Alba, México, 25.VIII.1931, AHSRE, L-E-2173, f. 144.

⁶¹ Martínez de Alba a Genaro Estrada, Ginebra, 27.VIII.1931, AHSRE, L-E-2173, f. 155; Martínez de Alba a Genaro Estrada, Ginebra, 29.VIII.1931, AHSRE, L-E-2173, ff. 164-165.

asistencia a diversas conferencias técnicas. Es mi deber anunciar que la antigua situación de México con aquel alto organismo, se ha transformado casi radicalmente y que en un cambio de buena voluntad y efectiva colaboración hemos llegado a *un punto prometedor de brillante futuro*.⁶²

Los preparativos para invitar a México durante la Asamblea siguieron un curso afortunado y en los primeros días de septiembre se tenía la seguridad de que la delegación británica a la Asamblea de 1931 lamentaría ante el pleno la ausencia mexicana en la organización y que, junto a las representaciones de Alemania, España, Francia, Italia y Japón, defendería un proyecto de invitación a México que finalmente fue presentado a la Asamblea el día 7 y que se hizo en los siguientes términos:

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

Considerando que es de toda justicia que la Sociedad de las Naciones repare esta omisión tan contraria al espíritu mismo de la Sociedad;

Proponen a la Asamblea que México sea invitado a acceder al Pacto y a aportar a la Sociedad su preciosa colaboración como si hubiese sido invitado desde su origen.⁶³

El 8 de septiembre tomaron la palabra en defensa de la invitación a México los siguientes primeros delegados ante la Asamblea: Julius Curtius, Alemania; Robert Cecil, Imperio Británico; Salvador de Madariaga, España; Aristide Briand, Francia; Grandi, Italia; Yoshizawa, Japón; González Prada, Perú; Hugh Guthrie, Canadá; De Quevedo, Portugal; y, finalmente, Antonio J. Restrepo, Colombia.⁶⁴ A continuación, el Presidente de la Asamblea, el rumano Nicola Titulescu, dio paso a

⁶² *EXCELSIOR*, México, 2.IX.1931. Las cursivas son nuestras.

⁶³ SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Journal Officiel*, Supplément Spécial No. 93 “Actes de la douzième session ordinaire de l’Assemblée, Compte rendu des débats”, Genève, 1931, p. 33.

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 35-37.

la votación de la proposición, la cual fue adoptada unánimemente por la Asamblea. Inmediatamente, la resolución de invitación fue dirigida a México.⁶⁵

El 10 de septiembre, después de que el Gobierno mexicano y la Cámara de Senadores aceptaran la invitación⁶⁶, México lo comunicó a Ginebra, declarando igualmente “que nunca ha admitido la *entente* regional mencionada en el artículo 21 del Pacto”.⁶⁷

Dos días más tarde, México fue declarado miembro de la Sociedad de Naciones por la resolución A.53.1931⁶⁸ y su delegación, con el ex presidente Emilio Portés Gil a la cabeza⁶⁹, fue recibida calurosamente por el pleno de la Asamblea el 23 de septiembre de 1931.⁷⁰

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

⁶⁵ *Ibid.*, p. 38.

⁶⁶ Véase *EL NACIONAL*, México, 9-10.IX.1931.

⁶⁷ SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Journal Officiel*, Supplément Spécial No. 93 “Actes...”, *op. cit.*, p. 77.

⁶⁸ La resolución A.53.1931, con la que con carácter retroactivo se declaraba a México como miembro fundador de la Sociedad de Naciones, se formuló como sigue: “La Asamblea, Habiendo por su resolución de fecha 8 de septiembre de 1931, considerado como una *omisión injusta que debe ser reparada*, el hecho de que México no figure en el Aneo del Pacto donde son enumerados los países invitados a adherirse a él; Habiendo por *unanimidad* decidido reparar esta omisión e invitar en consecuencia a México a acceder al Pacto y a aportar su preciosa colaboración a la Sociedad, *como si hubiera sido invitado desde el origen*; Habiendo así marcado formalmente por esta invitación de carácter excepcional, que no sabría constituir un precedente, que ella consideraba como reunidas desde el principio por México las condiciones requeridas de los Estados para ser admitidos en la Sociedad, en los términos en que le fue anunciada; Declara que México se ha convertido en miembro de la Sociedad de las Naciones e invita a su representante a tomar parte, desde que hacerlo pueda, en los trabajos de la presente sesión de la Asamblea.” *Ibid.* pp. 92-93; también en DE LA PEDRAJA Y MUÑOZ, Daniel, “La admisión de los Estados de América Latina en la Sociedad de las Naciones: el caso de México”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, julio-septiembre, 1969, p. 394.

⁶⁹ La delegación mexicana a la XII Asamblea ordinaria quedó conformada por los siguientes: Emilio Portes Gil y Fernando González Roa como delegados principales; Eduardo Suárez, Manuel Gómez Morín y Alfonso Reyes fueron designados delegados suplentes; Salvador Martínez de Alba fue nombrado secretario general de la delegación y director de la oficina de México en Ginebra; finalmente, Alfredo Martínez Baca ocupó el puesto de secretario interino. SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Journal Officiel*, Supplément Spécial No. 93 “Actes...”, *op. cit.*, p. 21 ; también en AHSRE, III-1857-3, ff. 1-8.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 102; también en DÍAZ, Luis Miguel y Jaime G. MARTINI (Comps.), *Relaciones diplomáticas México-España (1821-1977)*, México, Porrúa, 1977, pp. 269-270.

México, para expresar su agradecimiento de una manera práctica y fecunda, se presenta ante ustedes como un factor de cooperación y de buena voluntad en la prosecución de los ideales de comprensión y de colaboración internacional que la Sociedad de las Naciones persigue. El hecho de que México haya luchado durante largos años, por alcanzar, para sus clases trabajadoras, condiciones de vida verdaderamente humanas, deberá ser tenido como la mejor garantía de que venimos animados de los mejores propósitos para lograr el bienestar y la paz del mundo a través del bienestar de todos los humanos. México ha aceptado ingresar a esta institución con ánimo levantado y sereno, persuadido de que su leal esfuerzo puede contribuir a facilitar la enorme tarea que la Sociedad de las Naciones se ha impuesto [...]⁷¹

Finalmente, para dar un carácter oficial a su integración a los organismos de Ginebra, México procedió a ratificar el Tratado de Versalles, en el que figuraban el Pacto de la Sociedad de Naciones y el tratado fundacional y operativo de la Organización Internacional del Trabajo.⁷²

⁷¹ PORTES GIL, Emilio, *Historia vivida de la revolución mexicana*, México, Cultura y Ciencia Política, 1976, pp. 629-630.

⁷² ESTRADA, G., *op. cit.*, pp. 107-108.

II. México en la Sociedad de Naciones

II. 1 La Sociedad en crisis: los años de conflicto

La Primera Guerra Mundial tuvo efectos decisivos en la fisonomía de la sociedad internacional contemporánea, al suponer un salto cualitativo y permanente en lo que respecta tanto a la configuración de la misma como a la dinámica de las relaciones internacionales. En este sentido, el inicio del siglo XX estuvo marcado por la mundialización del sistema internacional nacido de las cenizas de la guerra y por la constitución de una institución multilateral permanente: la Sociedad de Naciones.⁷³

Desde su construcción en 1919, la Sociedad de Naciones estuvo llamada a convertirse en el foro esencial de la vida internacional y en la principal garantía de una paz mundial duradera. En términos muy generales, la Sociedad de Naciones tenía dos misiones que cumplir: primero, mejorar en lo posible el mundo en tiempo de paz, y segundo, evitar la guerra. Generalmente se ignoran los logros alcanzados por la Sociedad en el primer rubro, como se olvida también el hecho de que ésta no tenía más autoridad que la que le concedían frente a una crisis política los gobiernos de los países que la integraban. En este sentido, los valores y procedimientos de la Sociedad tuvieron que hacer frente a las grandes potencias, con una fuerte inclinación a recurrir de forma permanente a las prácticas diplomáticas tradicionales, las cuales constituyeron un riesgo latente y decisivo para el devenir de la organización.⁷⁴

El nuevo sistema internacional vivió originalmente una situación precaria, por lo que su construcción estuvo sometida a fuertes tensiones generadas por las consecuencias de la guerra y de la Paz firmada en París. Las fisuras y lagunas originales del nuevo sistema internacional y de su representación institucional, la Sociedad de Naciones, se ahondaron a lo largo del periodo de Entreguerras y

⁷³ NEILA HERNÁNDEZ, José Luís, “La articulación del sistema internacional de Versalles. La Sociedad de Naciones, 1919-1923” en Juan Carlos PEREIRA (coord.), *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Barcelona, Ariel Historia, 2001, pp. 281-282.

sirvieron para poner en evidencia la fragilidad e inoperancia del nuevo organismo. La principal línea de tensión latente a lo largo de dicho periodo fue la difícil relación entre los defensores del orden diseñado en París y los países revisionistas del *statu quo* de posguerra.⁷⁵

El sistema de Versalles sería paulatinamente erosionado a partir del momento en que las principales potencias, Gran Bretaña y Francia por un lado y Alemania e Italia por el otro, retrocedieron ante el ideario wilsoniano, lo que en la práctica significó el recurso a las fórmulas de la diplomacia de fuerzas y alianzas, resultado de la desconfianza de las potencias europeas en el nuevo sistema. Por su parte, los intereses nacionales de las grandes potencias condicionarían todo esfuerzo por perfeccionar los mecanismos y procedimientos del sistema de seguridad colectiva y, concretamente, por corregir las "lagunas" que presentaba el Pacto de la Sociedad de Naciones.⁷⁶

En suma, la puesta en marcha del nuevo orden mundial se hizo en un marco ciertamente inestable, por lo que la vida internacional en el decenio posterior a la Primera Guerra Mundial atravesó, alternativamente, momentos de estabilidad y crisis.⁷⁷ Tal determinación –como lo hace ver Martínez Lillo– dependió del cauce dado, principalmente, a los problemas financieros y a los de seguridad internacional. Todo balance de la situación internacional del periodo de Entreguerras revela casi sin excepción un constante deterioro.⁷⁸

Con todo, el año 1924 marcaría un giro esperanzador en las relaciones internacionales de la época. Coincidiendo con la Conferencia de Londres se abrió una etapa efímera que fortaleció a la Sociedad de Naciones, caracterizada por la estabilidad, el impulso pacifista y la prosperidad económica.⁷⁹ En palabras de Martínez Lillo:

⁷⁴ *Ibid.*, p. 302.

⁷⁵ Que fue el caso de alemanes, austriacos, húngaros y búlgaros, o insatisfechos con el saldo de la victoria, como fue el de Italia y Japón. NEILA HERNÁNDEZ, J. L., *La Sociedad...*, *op. cit.*, pp. 60-61.

⁷⁶ NEILA HERNÁNDEZ, J. L., "La articulación...", *op. cit.*, p. 301-303.

⁷⁷ Sobre este aspecto, *vid.* K. ZILLIACUS, M. P., *Mirror of the past. A history of secret diplomacy*, New York, Current Books, 1946, pp. 318-351.

⁷⁸ MARTÍNEZ LILLO, Pedro Antonio, "La paz ilusoria: la seguridad colectiva en los años veinte, 1923-1933", en PEREIRA, J. C., *op. cit.*, p. 307.

⁷⁹ Charles Zorgbibe presenta un cuadro que nos permite entender el optimismo del momento: "A partir de 1924 la economía mundial parecía saneada, alejándose la pesadilla de las depreciaciones monetarias, por lo

El fracaso de las políticas de fuerza, la llegada de nuevos equipos de dirigentes en Francia (Edouard Herriot) y Gran Bretaña (Mac Donald, primero y Austen Chamberlain, después, más partidario a Francia que Lloyd George), la posición conciliadora de los gobiernos en la República de Weimar, la evolución pacifista de las opiniones públicas y el protagonismo de Estados Unidos en Europa facilitan una distensión política que, a su vez, alienta la defensa de los principios de seguridad colectiva y el apogeo de la Sociedad de Naciones.⁸⁰

Durante sus primeros cinco años de vida, la Sociedad de Naciones se había consagrado al arreglo de problemas técnicos de impacto secundario, dado que las grandes negociaciones internacionales tenían lugar fuera de su entorno. En este sentido, los años 1924-1931 fueron una edad de oro de la seguridad colectiva o, como los llamó Walters, los *años de estabilidad*⁸¹, en los que Ginebra se convirtió brevemente en la capital política del mundo.

La explicación y el fundamento de tal coyuntura internacional reside en los procesos económicos y, concretamente, en la solución de los problemas financieros y monetarios de una Europa devastada por la pasada contienda, a través de la masiva llegada de capitales estadounidenses:

Un flujo permanente de capitales engrasa la economía mundial, crea un clima de confianza y permite la reconstrucción del sistema monetario internacional: partiendo de Washington, el dinero llega a Berlín, saliendo, después, hacia París-

que Gran Bretaña restableció en abril de 1925 la convertibilidad de la libra al cambio anterior al conflicto mundial, el franco se estabilizó en el verano de 1926 de hecho y oficialmente en julio de 1928 al quinto de su antiguo equivalente en oro, y la vuelta al patrón oro fue general. Las dificultades producidas por la guerra parecieron desvanecerse, se bajaron los tipos de interés, volvió el movimiento de capitales y el nivel de vida creció. Estados Unidos entró en una era de opulencia y las naciones europeas recobraron la prosperidad. Cuando Alemania, que seguía siendo “la nación del centro de Europa” se aproximó a Francia, reapareció la confianza política.” ZORGBIBE, Charles, *Historia de las relaciones internacionales: de la Europa de Bismarck hasta el final de la Segunda Guerra Mundial*, T. I, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 445.

⁸⁰ MARTÍNEZ LILLO, P. A., *op. cit.*, p. 312.

⁸¹ Frank P. Walters distingue etapas distintas en la historia de la Sociedad de Naciones: los *años de crecimiento* (1920-1923), en los que tuvo lugar la construcción de la Sociedad en el difícil contexto de la posguerra; los *años de estabilidad* (1924-1931), que delimitan la edad dorada de la institución; los *años de conflicto* (1931-1936) y los *años de derrota* (1936-1939), en que se produce la quiebra definitiva de la organización, aunque perdurase hasta el final de la II Guerra Mundial. WALTERS, F. P., *op. cit.*, p. 797.

Londres-Bruselas-Roma, para llegar finalmente de nuevo, a Estados Unidos. La distensión reposa [...] sobre un *triángulo financiero de la paz*.⁸²

En este contexto, la Sociedad de Naciones adquirió la autoridad y prestigio con los que no contó al principio. Al reunirse en Ginebra los líderes políticos, ministros de asuntos exteriores y responsables estatales, el ambiente de los encuentros es el del repliegue de la diplomacia secreta y de una creciente fe en la cooperación internacional. La Sociedad de Naciones parece afirmarse a partir de 1924 como una realidad política, sobre todo con la discusión en ese mismo año de un ambicioso proyecto del ministro checoslovaco de Asuntos Exteriores, Edvard Benes, el *Protocolo para el arreglo pacífico de los desacuerdos internacionales*, que es un síntoma preciso de este cambio. Su contenido expresaba la necesidad de *refundar* la organización, desde el punto de vista de la seguridad colectiva, mediante procedimientos más eficaces que los del Pacto de la Sociedad.⁸³

El *Protocolo de Benes*, como también se le conoció, fue adoptado unánimemente por la Asamblea de la Sociedad el 2 de octubre de 1924. Mediante éste, se impuso una nueva doctrina para asegurar la paz basada en tres puntos: seguridad, arbitraje y desarme. Seguridad, por cuanto el Consejo de la Sociedad decidiría por mayoría de dos tercios y no por unanimidad la aplicación de sanciones financieras, económicas o militares contra un Estado agresor. Arbitraje, ya que todos los Estados miembros quedaban obligados a someter sus desacuerdos internacionales al Tribunal Permanente de Justicia Internacional con sede en La Haya –vinculado directamente a la Sociedad– o a un procedimiento de arbitraje con intermediación del Consejo o la Asamblea. Desarme, como consecuencia de una Conferencia internacional para la reducción de armamentos que sería minuciosamente preparada. En pocas palabras, "el arbitraje crearía seguridad y la seguridad permitiría el desarme".⁸⁴

Pese a que el Protocolo de Ginebra fracasó, al no contar con la ratificación de más de diez Estados, el *espíritu de Ginebra* –acuñado por Emile Giraud–

⁸² MARTÍNEZ LILLO, P. A. *op. cit.*, pp. 312-313.

⁸³ ZORGBIBE, Ch., *op. cit.*, p. 447.

⁸⁴ MARTÍNEZ LILLO, P. A., *op. cit.*, p. 314.

sobrevivió unos años más. En 1925, la Sociedad de Naciones –con una intervención directa del ministro francés de Asuntos Exteriores, Aristide Briand– logró solucionar el conflicto greco-búlgaro, evitando con ello la guerra entre dos de sus miembros. Ese mismo año, fue creada la comisión preparatoria del Desarme – a la cual fueron invitados Estados Unidos y la URSS– para redactar un proyecto de convención sobre el cual se basarían las discusiones de la Conferencia de Desarme Internacional en febrero de 1932.⁸⁵ Dos años más tarde, en mayo de 1927, la Sociedad de Naciones organizó la Conferencia Económica de Ginebra, en la que fueron respaldados los criterios de la liberalización económica mundial como clave de la prosperidad internacional, vista como una garantía de paz y estabilidad. La condena al proteccionismo caracterizó sus resoluciones, que abogaban por el descenso generalizado de las tarifas aduaneras y el libre acceso de todos los Estados a los mercados internacionales. Por último, en septiembre de 1929, la Asamblea de la Sociedad abordó la necesidad de concretar un plan de unión federal europea en el rubro económico, mediante el cual el conjunto de naciones del viejo continente, unido por fuertes lazos federales, pudiera afrontar desde una mejor posición los riesgos de la reconstrucción económica internacional. Sin embargo, el proyecto paneuropeo al que Aristide Briand dedicó un intenso año de trabajo fue uno de los grandes fracasos que se debió al surgimiento de la crisis económica de 1929 y al consecuente repliegue de las economías nacionales.

Todavía a lo largo de 1928 y durante la mayor parte del siguiente año, las relaciones políticas y económicas entre los Estados se orientaron hacia el pacifismo, en un momento en que el Pacto Briand-Kellogg⁸⁶ coincidía con la

⁸⁵ Véase SECRÉTARIAT DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Conférence du désarmement (Février 1932) : Travaux préparatoires*, Genève, 1931.

⁸⁶ El Tratado de Renunciación a la Guerra como Instrumento de Política Nacional, comúnmente conocido como Pacto de París o Briand-Kellogg, fue un acuerdo multilateral firmado en París por quince naciones el 27 de agosto de 1928 y ratificado posteriormente por 63 países. Este tratado fue promovido y elaborado por el secretario de Estado estadounidense, Frank Billings Kellogg, y por el ministro de Asuntos Exteriores francés, Aristide Briand. En 1927, este último propuso eliminar la posibilidad de un conflicto armado entre Estados Unidos y Francia. Kellogg, por su parte, expresó el deseo estadounidense de plasmar esta propuesta en un acuerdo general que vinculara a todas las potencias mundiales. En las negociaciones que siguieron se decidió que el pacto obligaría a todas las naciones signatarias a renunciar a la guerra como un instrumento de su política exterior y a solventar los conflictos internacionales por medios pacíficos. Aunque –como lo expresa Michel Marbeau– este tratado iba aparentemente más allá que el Pacto de la Sociedad de Naciones, no se

aparición de condiciones que favorecían la producción, el comercio y la restauración parcial de la influencia mundial europea.⁸⁷ Pese a ello, entre 1930 y 1931, explica Renouvin, harían su aparición algunos síntomas intranquilizadores del orden internacional: “la gran crisis económica, que hace temblar los cimientos de la civilización industrial, quebranta también los regímenes políticos...”⁸⁸

En efecto, como destaca Martínez Lillo, la paz resultó ser efímera, una ilusión sostenida por un orden internacional de bases frágiles. Tanto la crisis económica mundial como la creciente falta de colaboración entre sus actores, produjeron una irremediable fractura en las relaciones internacionales que desgarró de paso a la Sociedad de Naciones, al resentir constantes desafíos que supusieron su debilitamiento a lo largo de la década de los treinta.⁸⁹

La crisis de los años treinta del siglo pasado en las relaciones internacionales muestra múltiples aristas, cuyo conjunto da forma al marco en el que se suscitaron los grandes retos a la seguridad colectiva que condujeron a la Segunda Guerra Mundial. En primer término, la *Gran Depresión* desencadenada el 24 de octubre de 1929,⁹⁰ actuó como detonador de una crisis económica generalizada en el escenario internacional. Ésta se propagó de 1930 a 1932 a Europa –con la sola excepción de la URSS– y a Extremo Oriente; por su amplitud y duración carecía de precedentes en el mundo contemporáneo. Con su generalización progresiva, el *triángulo financiero de la paz* se vino abajo.

Con la crisis, triunfa el nacionalismo en la vida económica mundial, dada la tendencia de los Estados a recurrir a la elevación de los derechos arancelarios para reducir las importaciones y a devaluaciones monetarias destinadas a facilitar las exportaciones. Ello derivó, a decir de Renouvin, “en el recrudescimiento de

trataba sino de una declaración de carácter moral, pues ninguna garantía o sanción eran previstas para hacer frente a los brotes de conflicto internacional. MARBEAU, Michel, *La Société des Nations*, Paris, Puf, 2001, p. 58.

⁸⁷ RENOUVIN, Pierre, *Historia de las relaciones internacionales*, Madrid, Aguilar, 1964, p. 941.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 945.

⁸⁹ MARTÍNEZ LILLO, P. A., *op. cit.*, p. 307.

⁹⁰ La crisis económica de 1929 –la *Gran Depresión*– estalló el 24 de octubre con el crack que sacudió la Bolsa de Nueva York. Las causas concretas de ello fueron: el exceso de producción industrial; el desarrollo sin control del crédito especulativo y la distribución de dividendos sin relación con el valor real de las empresas. En suma, se había creado un mundo de ilusión, que condujo a la descomposición del sistema monetario internacional. Al respecto, *vid.* CLAUDE, Henri, *De la crisis económica a la guerra mundial*, Buenos Aires, Americalee, 1946.

estos nacionalismos económicos, que acarrió un estado de ánimo de indiferencia, e incluso de hostilidad, con respecto a toda forma de cooperación interestatal.”⁹¹

La extensión temporal de la crisis –en algunos países se prolonga hasta 1935–, así como sus niveles de profundidad –terrible para el caso de Alemania–, incitó a que los Estados contemplaran, como una posible solución, la extensión del territorio nacional, a fin de garantizar la independencia económica, lo cual conduciría a la reivindicación alemana de un *espacio vital*.⁹²

La Sociedad de Naciones sufrió, pues, las consecuencias de la crisis y, pese a sus propuestas de solución de carácter integral⁹³, resultó imposible que los gobiernos en ella representados dejaran de actuar conforme a sus intereses inmediatos en política económica, negando las dificultades que sus políticas podían acarrear a los demás.⁹⁴

Walters expone así los efectos de la crisis al interior de la Sociedad de Naciones:

La influencia de la depresión comenzó a sentirse, en lo que se refiere a la Sociedad, de dos maneras diferentes. Su consecuencia directa e inmediata fue la de desgarrar la estructura de la cooperación económica que estaba gradualmente construyendo. Su consecuencia indirecta fue envenenar las relaciones entre Alemania y Francia, Italia y Francia, y, en general, entre las potencias no satisfechas, por un lado, y las satisfechas, por otro; alentar a las formas peores de ambición nacionalista y belicosa en Alemania, Japón e Italia; debilitar la cohesión y confundir los propósitos de los Estados amantes de la paz. La segunda consecuencia también comenzó a manifestarse con gran rapidez, pero hubo un intervalo de cerca de un año antes de que sus efectos fueran visibles en el trabajo de la Sociedad.⁹⁵

Como se aprecia, no resulta extraño que con el "crack" bursátil de Nueva York la fachada de la prosperidad se desvaneciera en todos los espacios internacionales, inclusive en Ginebra. Tras la euforia de los años veinte, los años

⁹¹ RENOUVIN, P., *op. cit.*, p. 955.

⁹² *Ibid.*, p. 954.

⁹³ Véase WALTERS, F. P., *op. cit.*, pp. 415-416.

⁹⁴ RENOUVIN, P., *op. cit.*, p. 955.

treinta estuvieron destinados a ser los de las tormentas económicas y políticas y, en suma, los del fin del sueño de la seguridad colectiva.⁹⁶

El duro despertar de los años de 1931 y 1932 implicó la adopción de dos actitudes distintas entre las grandes Potencias del sistema mundial: por una parte, la de los Estados satisfechos con los tratados de paz de 1919, que no vieron la necesidad de formular ninguna reivindicación importante; y, por la otra, la de sus opuestos, que por su derrota en 1918 o por no haber conseguido tras la victoria los beneficios esperados, optaron por cuestionar y finalmente quebrantar el *status quo*. Estos últimos, explica Renouvin, “se consideraban lesionados en sus intereses y creían merecer, por su importancia demográfica o por sus necesidades de expansión económica, un lugar adecuado en su impulso vital.”⁹⁷

En consecuencia, entre los años de 1931 y 1936 la Sociedad de Naciones habría de hacer frente a los ataques de tres grandes potencias –una asiática, Japón, y dos europeas, Alemania e Italia– contra el orden internacional establecido en París y, por consiguiente, contra el *espíritu de Ginebra*. Estos años fueron para Ginebra de dedicación absoluta al tratamiento de problemas políticos como nunca antes. En palabras de Vivas Gallardo:

Esta situación provocó un grado tan alto de politización en la Liga que terminó por engendrar dialécticamente las causas de su propia parálisis, al no poder enfrentar con éxito la pugna tenaz de intereses y posiciones (contrapuestos), que encontraron en la Liga un escenario más de combate donde poder medir fuerzas e imponer criterios.⁹⁸

Tras el impacto de la crisis económica de 1929, Japón, el “Quinto grande” del sistema internacional de posguerra, desarrollaría una política de revisión del orden mundial, una política “revolucionaria” de transformación del *statu quo*.⁹⁹ La

⁹⁵ WALTERS, F. P., *op. cit.*, pp. 418-419. Véase también MARBEAU, M., *op. cit.*, pp. 67-68.

⁹⁶ ZORGBIBE, Ch., *op. cit.*, p. 518-519.

⁹⁷ RENOUVIN, P., *op. cit.*, pp. 955-956.

⁹⁸ VIVAS GALLARDO, F., *op. cit.*, p. 275.

⁹⁹ Japón era particularmente sensible a las fluctuaciones de su comercio exterior y la repentina caída de los precios y de la cuantía de sus exportaciones ocasionó pobreza y descontento en su población. Dicha situación, a la cual cabe sumar el exaltado nacionalismo de los conservadores y militares japoneses, cada vez más involucrados en la vida política, tuvieron serios efectos en el Japón de la posguerra.

misión histórica de Japón, según Zorgbibe, “excluía compromisos y concesiones; Japón debía tomar la cabeza del despertar asiático y después de la federación mundial del futuro”.¹⁰⁰ En este sentido, de tener un carácter de víctima potencial de las agresiones imperialistas durante el siglo XIX, el Estado nipón se convirtió en una amenaza semejante en el XX.¹⁰¹ En septiembre de 1931, Japón vive una primera experiencia expansionista con la conquista de Manchuria, situada desde principios de siglo dentro de su esfera de influencia, poniendo como pretexto el sabotaje de la línea sud-manchuriana que se encontraba bajo su administración. La región china de Manchuria, comenzando por su capital –Mukden–, fue invadida en un lapso de tres meses por el ejército japonés. La potencia ocupante favoreció la proclamación del Estado títere de Manchukuo el 1 de marzo de 1932.¹⁰² Posteriormente, Japón comenzaría una escalada dirigida a la ocupación Norte de China, a pesar de las numerosas resoluciones de la Sociedad de Naciones y de los intentos de mediación protagonizados por las potencias occidentales.¹⁰³

En este marco, y sin que nadie en el recinto de la Sociedad de Naciones lo sospechara, ésta entró en la tercera etapa de su historia: los *años de conflicto*. En palabras de Walters:

[...] de la noche a la mañana, la Sociedad entró en la tercera etapa de su historia. Los primeros años habían sido dedicados a la construcción de su propia estructura y métodos de trabajo. En el segundo periodo había funcionado constantemente y con éxito, llevando a cabo los deberes impuestos por el Pacto o confiados a ella por tratados y extendiendo lentamente su autoridad sobre todos los aspectos de los asuntos humanos. Ahora comenzaba el período de la lucha. En los cinco años que van desde septiembre de 1931 a julio de 1936, el Japón, Alemania e Italia se pasaron al campo de los enemigos de la Sociedad, disponiéndose a destruir el

¹⁰⁰ ZORGBIBE, Ch., *op. cit.*, pp. 528-529.

¹⁰¹ NYE, Joseph S., *Understanding international conflicts. An introduction to theory and history*, USA, Longman, 2003, p. 91.

¹⁰² Henry Pu Yi, emperador destronado chino, descendiente de la dinastía manchú Qing, fue colocado inmediatamente por Japón como regente y jefe de gobierno, en compañía de consejeros japoneses. ZORGBIBE, Ch., *op. cit.*, p. 531.

¹⁰³ Tanto Francia como Gran Bretaña mantenían intereses comerciales importantes en la región china y tenían las consecuencias de una guerra entre China y Japón, pues tendrían que comprometerse en el momento menos oportuno. Gran Bretaña temería que centrar su atención en Oriente significara desatender a un continente europeo amenazado por los deseos expansionistas de Hitler y Mussolini.

Pacto y, con ello, a dislocar la unidad de la mayoría amante de la paz. Es un período de derrota, de recuperación y, finalmente, una vez más, de derrota después de que la victoria estuviera casi a la vista.¹⁰⁴

II. 2 Los objetivos de la política exterior de México en Ginebra

Resulta curioso que el ingreso de México en la Sociedad de Naciones, en septiembre de 1931, coincidiera históricamente con el principio del fin de la organización ginebrina. De acuerdo con la periodización establecida por Walters, México presenciaría los *años de conflicto* y los *años de derrota* de la Sociedad de Naciones.¹⁰⁵ No obstante, la lectura que hizo México del escenario ginebrino fue muy distinta, como años más tarde lo confirmaría Manuel Tello, miembro regular de la delegación mexicana ante la Sociedad de Naciones. En la época de la incorporación del país a la organización ginebrina, en palabras de este diplomático,

[ésta] distaba mucho de ser el organismo atacado de parálisis que fue impotente para evitar la segunda guerra mundial. Por el contrario, ninguna institución internacional presentaba la pujanza y daba tales señales de vida como la Sociedad de las Naciones. [...] Lo principal, lo que realmente daba fuerza y prestigio al organismo ginebrino, era su intención, hasta entonces no malograda, de servir como instrumento moderador de la vida internacional. [...] lo cierto es que la Liga no había registrado ningún fracaso serio, y que, por el contrario, aparecía como la única esperanza de que la convivencia internacional se desarrollara armónicamente por el sendero difícil, estrecho y casi inexplorado de una amplia colaboración internacional.¹⁰⁶

Para entender los objetivos e intereses de la diplomacia mexicana en el escenario ginebrino, cabe observar que a finales de la década de los veinte y principios de la siguiente, el esfuerzo de México por regularizar su situación con el medio exterior se convirtió en una importante necesidad, determinada por los

¹⁰⁴ WALTERS, F. P., *op. cit.*, p. 457.

¹⁰⁵ Véase cita 81.

efectos de la Gran Depresión y el empuje de una emergente economía doméstica que buscaba modernizar al país.¹⁰⁷ Tal como lo expresa Lorenzo Meyer, los gobernantes mexicanos habían reconocido que:

[...] para construir la sociedad moderna e industrial que se deseaba se necesitaba normalizar la relación con el exterior y conseguir el concurso del capital externo, sobre todo norteamericano. Los dos factores se mantuvieron vigentes después de que Calles dejó el poder, puesto que hasta 1934 el 'jefe máximo' fue quien tomó personalmente todas las decisiones importantes en materia de política exterior.¹⁰⁸

En este marco, el significado del ingreso de México en 1931 a la Sociedad de Naciones, como lo expone el mismo autor, tuvo un carácter simbólico: "había concluido el aislamiento relativo en que parte de la comunidad internacional había tenido a la revolución mexicana"¹⁰⁹, pero también una pugna que cedió su lugar a un *círculo virtuoso*: "a mayor estabilidad interna mayor aceptación externa y viceversa."¹¹⁰

Es igualmente cierto que durante el mismo periodo el país había conseguido avances importantes en la reconfiguración de su política exterior: el respeto a la soberanía de las naciones y la no-intervención en sus asuntos internos, la igualdad jurídica de los Estados y el arreglo pacífico de las controversias, son principios que, a raíz de la revolución de 1910, forjaron el nuevo rostro de la diplomacia mexicana contemporánea, cuya práctica se haría efectiva al interior de la Sociedad de Naciones.¹¹¹ Al correr la tercera década del siglo XX,

¹⁰⁶ TELLO, M., *op. cit.*, pp. 359-360.

¹⁰⁷ La contracción económica de los mercados norteamericanos obligó a México a buscar clientes alternativos en Europa y Asia. SCHULER, F. E., *op. cit.*, pp. 5, 12.

¹⁰⁸ MEYER, Lorenzo, *et al.*, *Historia de la Revolución Mexicana, 1928-1934: Los inicios de la institucionalización*, México, El Colegio de México, 1981, p. 261.

¹⁰⁹ *Ibid.*, pp. 196-197.

¹¹⁰ MEYER, Lorenzo, "La construcción histórica de la soberanía y del nacionalismo mexicanos", en Ilán BIZBERG (coord.), *México ante el fin de la guerra fría*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1998, p. 90.

¹¹¹ Precediendo su arribo a Ginebra, México había dado un paso firme en este sentido con la adopción de la Doctrina Estrada, llamada así en honor de su autor Genaro Estrada, Secretario de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Pascual Ortiz Rubio (1930-1932). Concretamente, la Doctrina Estrada -erigida el 27 de septiembre de 1930- se contraponía a la práctica de pronunciarse sobre la legitimidad de un nuevo gobierno originado por un cambio no rutinario, al considerar que el otorgamiento explícito de reconocimiento diplomático o el retiro del mismo al nuevo gobierno era un acto de intervención en los asuntos internos y

sobre todo durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, la organización ginebrina fue vista por México como un espacio particular para proyectar las particularidades de su diplomacia a escenarios tan remotos para la diplomacia mexicana como lo eran África y Asia, lejos de Estados Unidos y bajo una atmósfera más propicia que la que en este periodo cobijaba al sistema interamericano.¹¹² En este sentido, si bien es cierto que con su arribo a Ginebra, México pretendía igualmente contrapesar la poderosa influencia regional de Estados Unidos, mediante los mecanismos dispuestos por la Sociedad de Naciones para la solución de diferendos internacionales, también lo es el que estuviera interesado en utilizar dicha tribuna internacional para hacer propaganda de su estabilidad política y de su pujante desarrollo, a fin de mejorar su posición internacional y modificar su imagen de país problemático y anárquico. Fue, pues, a partir de este momento, como bien lo aprecia Meyer, cuando

[...] México empezó a distinguirse en relación con el resto de América Latina por la institucionalización, fortaleza y predictibilidad de su proceso político. Fue justamente su capacidad para mantener bajo control los procesos políticos internos, lo que ganó para los gobernantes mexicanos el derecho a una autonomía relativa frente a la potencia dominante, Estados Unidos y en consecuencia frente al resto del sistema internacional.¹¹³

En cuanto a la proyección de su diplomacia, las distintas tareas de cooperación internacional, así como el tratamiento multilateral de los conflictos –

externos del país en cuestión. A fin de no herir la soberanía de los países en los que se verificase un cambio imprevisto de dirección, la Doctrina Estrada anunciaba que México se limitaría a mantener o a retirar a sus enviados diplomáticos, sin manifestarse oficialmente sobre la legitimidad del nuevo gobierno. A decir de Lorenzo Meyer, la Doctrina Estrada supone una reacción tardía contra la práctica estadounidense, aplicada especialmente en América Latina, de recurrir al reconocimiento diplomático como un medio de presión para procurarse ventajas de un nuevo gobierno. Por otra parte, la Doctrina Estrada respondía también a la arraigada “inestabilidad política en América Latina y a la necesidad de evitar tener que explicar en cada momento la causa de que se mantuvieran relaciones con los gobiernos de claro corte antipopular y que chocaban con algunos de los principios sustentados por la revolución.” *Ibid.*, p. 260.

¹¹² En 1931, México se enfrentaba ya a la hostilidad de gran parte de las naciones latinoamericanas que años más tarde observarían con atención la aplicación de prácticas militaristas y de políticas de tendencia fascista para enfrentar el desastre político y económico acentuado en la región tras la crisis de 1929. POWELL, Th. G., *op. cit.*, pp. 36-37; SCHULER, F. E., *op. cit.*, p. 15; CICCARELLI, Orazio, “Fascism and politics in Peru during the Benavides regime, 1933-39: The Italian perspective” en *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 70, No. 3 (Aug., 1990), pp. 405-406.

suscitados a partir de la agresión japonesa a China en 1931– a través de la Sociedad de Naciones, supusieron una excelente oportunidad para que México diera prueba de su amplia solidaridad con el mundo exterior y mostrara su apego a los postulados internacionales, convencido de que la suma de todo ello le permitiría gozar de una creciente respetabilidad entre las naciones. En el marco de la segunda sesión extraordinaria de la Asamblea, reunida de marzo a abril de 1932 a petición de China, el nuevo miembro mexicano expresó, sin mayor retardo, el carácter ortodoxo de su política internacional:

México, al convertirse en miembro de la Sociedad de las Naciones, miró como una necesidad absoluta el que la aplicación justa del derecho internacional deba, en aras de una leal y franca cooperación entre las naciones, ejercer una suficiente fuerza moral para establecer y mantener el régimen de una verdadera justicia internacional [...] El respeto a la soberanía del Estado, la inviolabilidad de su territorio, la oposición a solucionar cualquier cuestión mediante la intervención armada [...] son principios esenciales para la vida de todas las naciones [...] La Sociedad es, en el amplio sentido de la palabra, el juez, escogido voluntaria y solemnemente por las naciones. México solicita que [...] los principios de soberanía, humanidad y justicia sean sincera y lealmente establecidos.¹¹⁴

Los gobiernos mexicanos que se sucedieron tras el ingreso de México en la Sociedad suscribieron una diplomacia acorde con su Pacto constitutivo, el Derecho Internacional y sus principios doctrinales. La adecuación precisa de este bagaje, para afrontar en Ginebra los brotes de inestabilidad y anarquía internacionales, aparece como una constante en su actuación, no obstante que con el recrudescimiento del escenario internacional las posibilidades de México para ir más allá de la condena moral de los más notables agresores del sistema de Versalles –Alemania, Italia y Japón– resultaran limitadas o simplemente nulas, aunque significativas para propiciar el creciente aislamiento de la delegación mexicana en Ginebra; síntoma significativamente positivo en este marco.¹¹⁵ Pese

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Journal Officiel*, Supplément Spécial N° 101, “Actes de la Session Extraordinaire de l’Assemblée”, Vol. 1, Genève, 1932, pp. 48-49.

¹¹⁵ SAINZ, L., *op. cit.*, p. 72.

a lo anterior, el desarrollo por espacio de una década de una política fiel al Pacto de la organización internacional, le concede a México el honor de ser recordado como “el más distinguido, activo e importante miembro americano”.¹¹⁶

¹¹⁶ DE LA PEDRAJA Y MUÑOZ, D., *op. cit.*, p. 395; la misma opinión se expresa en WALTERS, F. P., *op. cit.*, p. 451.

III. La política exterior de México en la Sociedad de Naciones ante el conflicto del Chaco (1932-1935)

*-Todo es cuestión de los títulos –dijo Valdez.
-O de polillas –agregó Noguera, con aire solemne.
-¿Qué polillas? –preguntó Miño.
-Las polillas de la Audiencia de Charcas –repuso el negrito.
¿Se acuerdan de las clases de historia?
Las polillas de los archivos de Chuquisaca y de Asunción.
-¡No sé que tiene que ver! ¡Polillas... ich! –bufó Martínez, irritado.
-¡Claro! Esos bichos agujerearon las Cédulas Reales.
Se comieron las demarcaciones primitivas, la línea de hitos,
el uti possidetis, se bebieron los ríos. Todo.
Ahora nadie entiende nada.
Ni nuestros doctores en límites. Ni los de ellos...*

AUGUSTO ROA BASTOS, *Hijo de Hombre*, 1969.

A tan sólo once años de haber sido creada, cuando se pensaba que se había convertido en el escenario privilegiado de las relaciones internacionales, la Sociedad de Naciones entró en una etapa de franco declive como consecuencia de las pugnas entre las principales potencias mundiales, la creciente falta de colaboración entre sus miembros y los efectos de la crisis económica mundial de 1929 que afectaban al sistema internacional en su conjunto. Entre 1931 y 1936, los "años de conflicto" en la historia de la Sociedad de Naciones, se midió la solidez de la organización frente a los desafíos de la crisis internacional y principió el silencioso desmoronamiento del precario sistema de seguridad colectiva que ésta se había empeñado en edificar en los años precedentes. El alto grado de politización de la Sociedad terminó por engendrar las causas de su propia parálisis, al no poder enfrentar con éxito las pugnas que encontraron en su seno un escenario más de confrontación para medir fuerzas e imponer criterios.¹¹⁷

¹¹⁷ Entre 1931 y 1936, la Sociedad de Naciones vivió un período de dedicación absoluta al tratamiento de serios problemas políticos como nunca antes o había hecho. Éstos fueron: el conflicto de Manchuria, de septiembre de 1931 a mayo de 1933; la Conferencia del Desarme, en dos fases bien diferenciadas, la primera de febrero a diciembre de 1932, la segunda de enero a octubre de 1933 -hasta el retiro de Alemania de la Sociedad-; la guerra del Chaco y la disputa de Leticia; el ingreso de Unión Soviética a la Sociedad -1934-; la crisis europea por el asesinato del rey Alejandro de Yugoslavia -octubre de 1934-; el plebiscito del Sarre -1935-; el rearme alemán; y finalmente la invasión de Italia a Etiopía -a finales de 1935-, que puede ser considerada como la culminación de este período.

Por otro lado, éste fue también un periodo de gran significación en la historia de las relaciones internacionales de América Latina, pues en él se registraron dos de los más importantes conflictos bélicos que han afectado a los países latinoamericanos desde su independencia en el siglo XIX: la guerra del Chaco y el conflicto de Leticia. Ante ambos conflictos, que se desarrollaron paralelamente entre 1932 y 1935, la Sociedad de Naciones y México, como miembro del Consejo de la organización internacional (1932-1934), jugaron un papel de gran relevancia en la consecución de la paz.

III. 1 La cuestión del Chaco Boreal

Durante la guerra del Chaco (1932-1935), Bolivia y Paraguay lucharon por la posesión de una vasta e indeterminada zona conocida como Chaco Boreal, que separaba los territorios de ambos países. Ésta, que es una de las tres partes que conforma el Gran Chaco¹¹⁸, tiene un área de 297.000 kilómetros cuadrados, semejante a un triángulo trazado por el río Parapetí al Norte, el río Pilcomayo al Oeste y el río Paraguay al Este. Los cursos de agua de los dos últimos hacen vértice en la capital paraguaya Asunción. El Chaco Boreal apenas tiene ríos en su interior. En cambio, abundan lagunas cenagosas de difícil paso. Dado su clima extremo, el Chaco es un territorio inhóspito y estéril semejante a un desierto. Tanto Bolivia como Paraguay reclamaban la totalidad de la zona y poseían el control efectivo de una pequeña parte próxima a su territorio. El resto del Chaco

¹¹⁸ “El Chaco es una extensa llanura caracterizada por su clima seco y su vegetación de sabana. Sus límites físicos aproximados son al Norte las mesetas brasileñas –Mato Grosso y Serra dos Parecis-, al sur la Pampa argentina –el río Salado marca este límite-, al Oeste los Andes y al Este el río Paraguay. Teniendo sólo en cuenta las tierras ocupadas por la sabana, la extensión del Chaco es de 750, 000 Km². Es una llanura uniforme [...] casi desprovista de piedras. El clima se basa en la alternancia de una estación seca invernal [y] una estación lluviosa estival, con precipitaciones abundantes que inundan la llanura, formando grandes lagunas llamadas *bañados*. De las riquezas minerales, que son escasas, deben mencionarse el petróleo –en el Oeste- y el bórax. Los ríos siguen un curso por lo general sinuoso, comunicándose muy poco entre sí a causa de la igualdad del terreno. El Chaco se divide naturalmente en tres partes. El río Pilcomayo marca el límite sur del Chaco Boreal; el Bermejo, del Chaco Central, y el Salado, del Chaco Austral. Todos los ríos, con excepción del río Paraguay, son de escaso caudal e impropios para la navegación. Las lagunas no son más que cañadas ensanchadas y sinuosas que siguen el trayecto de los ríos, teniendo más bien el carácter de pantanos y esteros que sólo de una manera periódica y después de las lluvias forman lagunas, en tanto que otros aun durante la sequía no pierden del todo sus aguas.” Tomado de *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana*, T. XI, Madrid, Espasa-Calpe, 1995, p. 1371.

Boreal era, a grandes rasgos, una inmensa llanura deshabitada –salvo por algunos asentamientos indígenas¹¹⁹ y menonitas¹²⁰– e inexplorada, de la cual Bolivia y Paraguay, dada su precaria situación económica y el número escaso de su población, no obtenían ningún beneficio relevante.¹²¹ Pese a ello, ambos países mantenían e incrementaban un número considerable de pequeños *fortines* militares en la zona central del Chaco, a fin de extender su dominio territorial y detener el avance del otro.¹²²

Durante la época colonial, el Chaco estuvo incorporado a la Audiencia de Charcas, que abarcaba aproximadamente la actual Bolivia, pero, al carecer de metales preciosos y tierras ricas para la explotación agrícola –lo cual lo hacía económicamente improductivo–, nunca se delimitó claramente la región.¹²³ Al proclamarse la independencia, una parte del Chaco fue anexionada por Paraguay, dando origen a una creciente tensión entre este país y Bolivia que se extendió hasta el siglo XX.¹²⁴

Respecto del desarrollo industrial y económico de las zonas del Chaco más próximas a Bolivia y Paraguay, es preciso señalar sus diferencias. El Chaco se había convertido en una posesión de mayor importancia tributaria para Asunción antes del inicio de las hostilidades al interior de esa región. Paraguay, a fin de

¹¹⁹ El Chaco era habitado por pequeñas tribus indígenas insumisas que conservaban su carácter pre colonial. En la región del Chaco dominaban los grupos indígenas Tupis, Guaraní y los Chiriguano.

¹²⁰ Durante la segunda década del siglo XX, Paraguay promovió el establecimiento de colonias menonitas en la parte Sureste del Chaco, provenientes de Canadá, Europa del Este y de la URSS. Al respecto, *vid.* YNSFRAN, Pablo Max, *The epic of the Chaco: Marschal Estigarribia's memoirs of the Chaco war 1932-1935*, New York, Greenwood Press, 1950, p. 24; ROUT, L. B., *op. cit.*, p. 13.

¹²¹ Al iniciar la guerra del Chaco en 1932, la población de Bolivia era de 3, 500, 000 y su presupuesto nacional era de 12, 000, 000 de dólares; la población de Paraguay era de 1, 000, 000 y contaba con un presupuesto de 4, 000, 000 de dólares. YNSFRAN, P. M., *op. cit.*, p. 13.

¹²² El eje de los dos sistemas militares estaba situado, por el lado de Bolivia, sobre el río Pilcomayo, y por el de Paraguay, sobre el río Paraguay.

¹²³ “Libro Blanco”, México, AHSRE, III-2470-4.

¹²⁴ El litigio del Chaco entre los dos países independientes apareció por primera vez durante la guerra de la Triple Alianza (1864-1870), que enfrentó a Argentina, Brasil y Uruguay contra Paraguay. Terminada la guerra, Argentina y Paraguay llegaron a un acuerdo que supuso la división del Chaco Boreal en dos partes: la zona comprendida entre el río Verde y Bahía Negra fue, de entrada, reconocida como territorio paraguayo, en tanto que la sección entre los ríos Pilcomayo y Verde fue sometida al arbitraje del presidente norteamericano Rutherford Hayes, quien falló a favor de Paraguay. Años más tarde, el *fallo de Hayes* se convertiría en uno de los principales argumentos esgrimidos por Paraguay para legitimar la extensión de su dominio en la zona. Por su parte, Bolivia cedió en 1889 el Chaco central a Argentina y en 1903 el Chaco septentrional a Brasil por el Tratado de Petrópolis. A principios del siglo XX, los choques militares entre Bolivia y Paraguay se hicieron

aprovechar los grandes bosques de árboles de quebracho, fuente del tanino, utilizado especialmente para el curtimiento de pieles, favoreció desde principios del siglo XX el desarrollo industrial y la explotación de recursos naturales mediante concesionarios extranjeros. Hacia 1918, la *Internacional Products Company* –de origen norteamericano–, situada en Puerto Pinasco, se había convertido en la principal compañía extractora de tanino. Las posesiones de la *Paraguayan Land and Cattle Company* –de capital británico y estadounidense– estaban valuadas en 1, 100,000 dólares. Además, la *Argentine Quebracho Company* y la *Farquhar Syndicate*, poseían extensas áreas en el Chaco, con la intención de criar ganado y extraer tanino para su exportación. Sin embargo, la mayoría de las compañías y del capital invertido en la zona más próxima a Paraguay era de origen argentino. A la cabeza de éstas se encontraba Carlos Casado, conocido como el “Barón del Chaco”, poseedor de la más extensa línea de ferrocarril en el área, de una importante compañía extractora de tanino, de un puerto en el río Paraguay – Puerto Casado– y de cuatro millones de hectáreas en el Chaco.¹²⁵

Para Bolivia, el Chaco presentaba aún a principios del siglo XX una escasa atracción económica. No fue sino hasta que se descubrió petróleo en los departamentos de Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca, entre 1919 y 1920, cuando el Chaco proporcionó un beneficio económico a La Paz. Sin embargo, el descubrimiento de petróleo al borde del Chaco hizo suponer la existencia de otros yacimientos al interior, lo cual incentivó al gobierno de Bolivia en su avance al Suroeste. El irrealizable proyecto de construcción de un oleoducto trans-andino dio lugar a que este país mediterráneo viera con mayor interés la posesión de un puerto en el río Paraguay que le permitiera transportar su petróleo al Atlántico para comercializarlo en Europa.¹²⁶

más frecuentes y llevaron a la firma de los protocolos Pinilla-Soler de 1907 y Ayala-Mujía de 1915, que únicamente supusieron el mantenimiento del *statu quo* en el Chaco. *Ibid.*

¹²⁵ ROUT, L. B., *op. cit.*, pp. 20-25.

¹²⁶ Tras la pérdida de su única salida al mar en la guerra del Pacífico (1879-1883), Bolivia voltaría al río Paraguay, visto como la única posibilidad de comunicación libre y soberana al Atlántico. Ésta sería una primera razón de peso para que Bolivia también avanzara sus posiciones en el Chaco Boreal en dirección del río Paraguay. Rout señala lo inconveniente que hubiera sido para La Paz el negociar con Asunción la obtención del litoral sobre este río, dado que hubiera significado un reconocimiento tácito de que Paraguay poseía *de jure* derechos en el Chaco. *Ibid.*, p. 25.

No cabe duda de que el petróleo ocupó un lugar importante, mas no predominante, en el desenlace de la antigua disputa por el Chaco Boreal. La llamada “guerra del petróleo” ha sido generalmente entendida, bien, como un conflicto entre los intereses de la Standard Oil Company y de la Royal Dutch Shell; o sencillamente como la presión exitosa de la primera sobre el gobierno de La Paz para que por la vía armada abriera una brecha territorial que hiciera viables la construcción de un oleoducto que atravesara el Chaco y de un puerto preciso para la exportación del petróleo. No obstante, la atención sobre algunos puntos concretos de la relación entre esta compañía petrolera y el gobierno de La Paz antes y durante la guerra del Chaco permite matizar considerablemente este punto de vista.

La Standard Oil Company de Bolivia fue fundada en noviembre de 1921, tras la adquisición de las concesiones de la Richmond Levering & Braden Associates en los departamentos de Tarija, Santa Cruz y Chuquisaca. De los tres millones de hectáreas entonces adquiridas, la compañía norteamericana sólo conservó un millón, en razón de la enorme cantidad de impuestos que debía pagar por uso de suelo al gobierno de La paz. En este sentido, hacia 1927, la Standard Oil había limitado sus operaciones de extracción a Bermejo, Sanandita, Camiri y Catamindi. Un año más tarde, tenía en operación ocho pozos y, en 1931, dos pequeñas refinerías. No obstante que entre 1930 y 1932 la producción de petróleo alcanzó las seis mil toneladas anuales, su exportación encontró un obstáculo insalvable. Éste tenía que ver con el proyecto de construcción de un oleoducto al río Paraná que Argentina mantenía paralizado, a fin de asegurar la competitividad de su naciente compañía petrolera, Yacimientos Petroleros Fiscales, fundada en 1922. Asimismo, Buenos Aires elevó los impuestos al petróleo boliviano, haciendo prohibitivo su consumo en Argentina. En consecuencia, la Standard Oil ajustó su producción a las necesidades de Bolivia y en 1931 comenzó a embarcar su equipo fuera del país. Esta decisión inauguró las malas relaciones entre la Standard Oil y el gobierno de Bolivia, el cual padeció una reducción importante de sus ingresos por concepto de impuestos. La Paz, ciertamente, había visto en la explotación y comercialización del petróleo el inicio de una era de prosperidad, por lo que el

retramiento de la Standard Oil fue visto con gran disgusto. Aunque durante la guerra la Standard Oil incrementó su producción y siguió pagando sus impuestos, ello no supuso una actitud de franca cooperación con Bolivia. En 1933, por ejemplo, la compañía anunció falsamente que los pozos del este estaban agotados, pero ante la amenaza de expropiación del gobierno de La Paz éstos volvieron a ser productivos. Ese mismo año la Standard Oil se negó a procesar gasolina para los aviones de guerra bolivianos, por lo que el presidente Daniel Salamanca concretó su amenaza sobre las refinerías de Camiri y Sanandita. Poco después, la Standard Oil fue descubierta trasladando a Argentina una refinería desmantelada. Al final de la guerra, esta tirante relación permitió que el gobierno boliviano se sumara fácilmente a los que veían en la Standard Oil al principal culpable de la guerra. En suma, como lo advierte Leslie B. Rout, es imposible concluir que la Standard Oil Company de Nueva Jersey fuera totalmente inocente, pero sí es pertinente rechazar la idea de su plena responsabilidad en el inicio y continuación de la guerra del Chaco.¹²⁷

En cuanto a los reclamos jurídicos de ambas partes, éstos, en esencia, se caracterizaron por su extremada complicación, dado que se sustentaban en interpretaciones divergentes del principio de *uti possidetis*.¹²⁸ La cuestión fundamental sostenida por Bolivia era de carácter territorial y reclamaba como de su propiedad el territorio situado entre el área conocida como Bahía Negra – incluido el poblado del mismo nombre– y el río Pilcomayo, que por cartas reales había sido asignado e incorporado dentro del dominio y jurisdicción de la Real Audiencia de Charcas, de la cual Bolivia se declaraba sucesor, y que estaba, en virtud del principio del *uti possidetis*, bajo su soberanía. Como hemos visto, los principales objetivos de Bolivia en la guerra serían la ampliación de su dominio en el Chaco y un puerto en el río Paraguay, que le permitiera tener un acceso al Océano Atlántico. Por su parte, la interpretación que hacía Paraguay del mismo

¹²⁷ *Ibid.*, pp. 45-52.

¹²⁸ La voz latina *Uti possidetis, ita possessionis*, “como poseéis, así poseáis”, se refiere al mantenimiento invariable de situaciones y posesiones durante y hasta el final de un proceso de delimitación territorial. En la práctica, el *uti possidetis* representa la posesión mansa y pacífica, independientemente de cualquier otro título; es la base natural para delimitar entre los Estados los territorios que real y efectivamente ocupan; no se trata pues de lo que se tiene derecho a poseer y no se posee.

principio no admitía el que Bolivia se hubiera constituido más allá de la jurisdicción y del poder que ejercía la vieja Audiencia de Charcas. El gobierno de Asunción sostendría la posesión del mismo territorio, considerando que la cuestión no era de carácter territorial sino limítrofe.¹²⁹ En suma, los extensos argumentos legales, la gran cantidad de mapas y los documentos históricos presentados por ambas partes significaron, en términos reales, que un acuerdo sustentado en precedentes legales e históricos fuera muy difícil de alcanzar.¹³⁰

Concretamente, a partir de 1920, dado que todo intento de resolución diplomática –tratados, protocolos y conferencias– había fallado, ambos países intensificaron el establecimiento de fortines militares para reclamar la mayor extensión de territorio en el Chaco Boreal. Tras un claro desgaste de las relaciones diplomáticas entre ambos países, el 5 de diciembre de 1928 se produjo un serio enfrentamiento militar, cuando fuerzas paraguayas atacaron y destruyeron el fortín boliviano Vanguardia. En respuesta, el 14 del mismo mes, el ejército boliviano atacó y capturó el fortín paraguayo Boquerón. Este acto llevó a la primera movilización importante de ambos ejércitos. Cuando ello se supo en la Sociedad de Naciones, se escucharon, de acuerdo con el testimonio de Walters, "los primeros truenos de lo que habría de ser más tarde una tormenta catastrófica."¹³¹

El diferendo que más tarde habría de alcanzar las proporciones de una guerra ocupó la atención de la Sociedad de Naciones entre 1928 y 1935. Tan sólo el Consejo de la organización internacional se ocupó del asunto en diecisiete de sus sesiones, en tanto que la Asamblea lo hizo en dos sesiones ordinarias y una

¹²⁹ DEPARTMENT OF STATE, *The Chaco Peace Conference. Report of the delegation of the United States of America to Peace Conference Held at Buenos Aires*, Washington, Government Printing Office, 1940, p. 3. Véase también ROUT, L. B., *op. cit.*, p. 3, 17-18, 21. En sus memorias, el General José Félix Estigarribia ofrece un ejemplo fiel del punto de vista oficial de Paraguay: "The administrative centers of Upper Perú (such was the name of Bolivia in the colonial period) were separated from the Chaco proper by gigantic mountains and vast deserts stretching over hundreds of miles. Therefore they could not [...] exercise any influence over the Chaco [...] So, when independence arrived there was not any question about the Paraguayan jurisdiction over the Chaco [...] Independent Paraguay accordingly occupied the Chaco, in the habitable sections, without any objection, because Paraguay and the Chaco practically form one indissoluble geographic unit. But there still remained the precise definition of the boundaries in the hinterland of the Chaco [...] This hinterland extends as far as the Republic of Bolivia. The problem was thus reduced to a delimitation of the line of separation between the two republics." Tomado de YNSFRAN, P. M., *op. cit.*, p. 3.

¹³⁰ ROUT, L. B., *op. cit.*, p. 26.

extraordinaria. No obstante, la mayor parte del trabajo realizado en innumerables reuniones de estudio fue llevado a cabo por un Comité constituido con este objeto en su interior. El Comité de Tres, conocido así por el número de sus miembros, fue creado en septiembre de 1932 y estuvo originalmente integrado por representantes del Estado Libre de Irlanda –Eamon de Valera y, posteriormente, Sean Lester–, España –Salvador de Madariaga y Rojo– y Guatemala –Dr. José Matos. Poco después de suceder a Guatemala en este cuerpo, con la salida de este país del Consejo, México ocuparía la presidencia del mismo, dada la sobresaliente actuación de su representante, Francisco Castillo Nájera.¹³²

III. 2 El fracaso de la Comisión de Países Neutrales

Durante la primera fase del conflicto, dado que ninguno de los dos países había recurrido a la Sociedad de Naciones y a los procedimientos que en caso de disputa establecía el Pacto, su Secretario General, Eric Drummond, expuso la cuestión ante el Consejo. Sin embargo, cuando el Consejo aceptó intervenir, ya estaba reunida en Washington la Conferencia Internacional Americana de Conciliación y Arbitraje, que había sugerido a Bolivia y Paraguay la aceptación de sus buenos oficios para solventar sus diferencias. Ginebra, entonces, decidió esperar el resultado de esta gestión y el Consejo se limitó a enviar a las partes un vigoroso recordatorio de sus obligaciones en tanto que miembros de la organización.¹³³

Bolivia y Paraguay, por su parte, aseguraron que estaban dispuestos a cumplir con el Pacto societario y aceptaron los buenos oficios de la Conferencia Internacional Americana de Conciliación y Arbitraje. El Consejo aprobó este acuerdo y dejó a la Comisión de Encuesta y Conciliación o de Neutrales – designada por la Conferencia Panamericana– la tarea de reconciliar a los países

¹³¹ WALTERS, F. P., *op. cit.*, p. 387.

¹³² México fue electo miembro semi permanente del Consejo por un periodo de tres años en el marco de la XIII Asamblea ordinaria reunida en octubre de 1932. SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Journal Officiel*, Supplément Spécial N° 104, “Actes de la treizième session ordinaire de l’Assemblée, Compte rendu des débats”, Genève, 1932, p. 56.

en litigio.¹³⁴ El dictamen de dicha Comisión, presidida por el Subsecretario del Departamento de Estado, Francis White, e integrada por los representantes en Washington de Colombia, Cuba, México¹³⁵ y Uruguay, fue “el restablecimiento de las cosas al mismo pie en que se hallaban antes del 5 de diciembre de 1928, reanudación de las relaciones diplomáticas, restauración –por Paraguay– del fortín boliviano Vanguardia y abandono –por Bolivia– del fortín paraguayo Boquerón.”¹³⁶ Ambos países aceptaron y cumplieron lo dispuesto por el protocolo de Washington de septiembre de 1929, pero ninguno de los dos aceptó el tratado de arbitraje que la Comisión de Neutrales les propuso para solucionar el conflicto, pese a sus constantes declaraciones en torno a su adhesión al principio de arbitraje internacional.¹³⁷

Al año siguiente se produjeron nuevas escaramuzas en el Chaco y en 1931 algunos choques aislados, mientras la Comisión de Neutrales intentaba –a partir del mes de noviembre– negociar un pacto de no agresión dispuesto por Bolivia.¹³⁸ Pero las negociaciones se caracterizaron por su lentitud y dificultad, y el 6 de julio de 1932, tras exponer una serie de denuncias a la Comisión sobre los “propósitos agresivos de Bolivia”, el gobierno paraguayo retiró a sus delegados de la

¹³³ *Ibid.*, pp. 388-389.

¹³⁴ El Secretario General de la Liga sugirió que la acción del Consejo se convirtiera en apoyo a las propuestas de la Comisión de Neutrales, la cual, al aceptar la propuesta, debería consultar al Consejo y mantenerlo informado. Aunque la sugerencia fue aceptada, Washington se esforzó muy poco en cumplir con lo convenido. *Ibid.*, p. 514.

¹³⁵ En orden sucesorio, los representantes de México ante la Comisión de Neutrales fueron: Fernando González Roa; José Manuel Puig Casauranc -embajador en Washington- y Pablo Herrera de Huerta -Encargado de Negocios en Washington. Sobre estas negociaciones, *vid.* AHSRE, 20-10-10; 20-10-11; 20-10-13 (I-III); III-302-1 (I) y III-498-1.

¹³⁶ “Libro Blanco”, México, AHSRE, III-2470-4.

¹³⁷ ROUT, L. B., *op. cit.*, p. 30.

¹³⁸ Mientras la Comisión de Neutrales negociaba el pacto de no agresión, Bolivia hizo un último intento de penetración en la parte más desértica del Chaco Boreal, libre del dominio paraguayo. El general paraguayo Felix Estigarribia expone a grandes rasgos el plan militar de Bolivia para conquistar el Chaco: “According to our intelligence service the Bolivian plan of invasion was elaborated by General Hans Kundt [...] and consisted of a surprising of thunder-striking advance across the Chaco towards the Paraguay River, with a succession of pincer-like movements which would rapidly enclose the weak Paraguayan defenses. For this purpose six columns, each of 10, 000 men, were to be constituted, and these columns had to concentrate in the regions of Puerto Suárez, Ingavi-Ravelo, Santa Fe-Charagua, Carandayty-Villa Montes, Ballivián-Platanillos, and Muñoz-Saavedra [...] The enemy Command assumed that after this effort the Paraguayan army would be beaten and that, with all the troops reunited, the Bolivian columns could proceed to the south of the country by the Paraguay River in order to occupy the principal cities, namely, Concepción which they would call Salamanca; then Asunción, and finally Villarrica; the latter city would receive the name of Saavedra.” YNSFRAN, P. M., *op. cit.*, pp. 15-16.

Conferencia de Washington.¹³⁹ La Comisión de Neutrales solicitó a Paraguay el regreso de sus delegados a las Conferencias y el suministro de informes completos sobre los últimos incidentes en el Chaco para su arreglo.¹⁴⁰ Paraguay volvió –el 20 de julio– a las Conferencias de Washington y aceptó una investigación de los Neutrales tras la recuperación, el 15 de julio, del fortín perdido. Ante estos hechos, la Comisión de Neutrales pidió a las partes “completos detalles sobre todos los incidentes que han ocurrido en el Chaco desde el 15 de junio hasta la fecha, que permitiesen a los neutrales encontrar una solución satisfactoria a dichos incidentes.”¹⁴¹ Bolivia, por su parte, decidida a rechazar “las investigaciones que no arreglaran la cuestión de fondo”, se declaró resuelta a

[...] liquidar, aun por las armas, el pleito en que defendemos un territorio que consideramos nuestro históricamente. Tenemos derechos al litoral sobre el río Paraguay. [...] Actualmente concentra el Paraguay tropas en el Chaco. Mientras mantenga esta campaña agresiva, contestamos categóricamente, que nosotros estaremos en la misma actitud.¹⁴²

Acto seguido, como represalia a la acción paraguaya del 15 de julio, Bolivia orientó su ejército hacia los fortines más avanzados en el centro del Chaco – Corrales y Toledo– “en función de futuras operaciones previstas en el plan del conjunto y aprovechable en la dirección estratégica fundamental del río Paraguay.”¹⁴³ Finalmente, el ejército boliviano avanzó decisivamente¹⁴⁴ sobre el

¹³⁹ El 15 de junio de 1932, un destacamento del ejército boliviano atacó el fortín paraguayo Carlos Antonio López. La agresión boliviana tuvo lugar durante las negociaciones dirigidas a la realización de un pacto de no agresión propuesto por Bolivia. La confirmación de estos hechos por una comisión especial paraguaya determinaron el retiro de Paraguay de la Conferencia de Washington el 7 de julio de 1932. La nota de retiro presentada al presidente de la Conferencia, Francis White, puede consultarse en CENTURIÓN, C. R., *op. cit.*, p. 6.

¹⁴⁰ Huerta a Relaciones, Washington, D. C., 12.VII.1932, AHSRE, 20-10-10.

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² Secretaría de Relaciones Exteriores y Culto a Comisión de Neutrales, La Paz, 1.VIII.1932, AHSRE, III-2470-4.

¹⁴³ QUEREJAZU CALVO, R., *op. cit.*, p. 30.

¹⁴⁴ Poseedores de una mayor riqueza, más armas y una mejor preparación de su amplia reserva de militares, los bolivianos estaban convencidos de salir victoriosos en un enfrentamiento armado con Paraguay. Un análisis comparativo que muestra las grandes diferencias entre las fuerzas militares de Bolivia y Paraguay al inicio de la guerra, puede consultarse en YNSFRAN, P. M., *op. cit.*, pp. 13-14. Sin embargo, los transportes y la

fortín paraguayo Boquerón, que fue ocupado el 31 de julio de 1932, y que marca oficialmente el inicio del conflicto a escala completa, que se libró en campos de batalla pantanosos y llenos de insectos, donde cayeron muertos alrededor de 80 mil hombres de ambos países en un periodo de tres años.¹⁴⁵



PAISAJE DEL CHACO, COLECCIÓN ICONOGRÁFICA DE LOS ARCHIVOS DE LA SDN, GINEBRA

logística jugaron un papel decisivo. A diferencia de Paraguay, Bolivia tuvo serios problemas de abastecimiento, pues no poseía ningún río navegable ni vías ferroviarias al interior del Chaco. En cambio, el suministro de alimentos, medicinas, armas y, principalmente, de agua a las tropas paraguayas fue facilitado por el transporte fluvial sobre el río Paraguay y por una red ferroviaria de 420, 000 km en el Chaco, cuyas vías corrían tierra adentro del Norte del país y desde los puertos en dicho río. Fue igualmente importante la relación que guardaron los gobiernos de ambos países con sus ejércitos durante la guerra. En este sentido, Paraguay también aventajó a Bolivia durante todo el conflicto. Las relaciones entre el presidente de Bolivia, Daniel Salamanca, y los cuerpos de oficiales del ejército boliviano fueron conflictivas, hasta el punto de ser irreconciliables. La destitución de dos comandantes en jefe durante la guerra incrementó el sentimiento de repudio y el deseo de conspiración de una parte de la elite militar. Así, tras la derrota de Ballivián –el 17 de noviembre de 1934-, cuando Salamanca se disponía a reemplazar a un tercero, se produjo un golpe de Estado militar que llevó al vicepresidente Tejada Solórzano a ocupar su lugar. ROUT, L. B., *op. cit.*, p. 42-44.

¹⁴⁵ La escasez de agua potable en el frente determinó un número considerable de muertes en los ejércitos de ambos países, sobre todo porque las ofensivas militares tenían lugar durante la época de sequía, entre abril y octubre, cuando los pozos y riachuelos desaparecían de la extensa llanura. El agua potable para ambos ejércitos era transportada en camiones, conocidos como *aguateros*, que por su reducido número, la condición de los caminos –llenos de salteadores y sedientos desertores– y las enormes distancias a recorrer –sobrevoladas por bombarderos–, permitían un abasto muy limitado. *Ibid.*

Aunque las perspectivas de paz eran mínimas, la Comisión de Neutrales continuó con su trabajo y después de hacer diversas sugerencias que no fueron aceptadas, propuso un proyecto de arreglo definitivo en diciembre de 1932.¹⁴⁶ La propuesta del Comité fue igualmente apoyada por Ginebra –tanto por el Consejo como por la Asamblea–, decidida a no crear una doble jurisdicción que complicara más el asunto.¹⁴⁷ Mediante sus buenos oficios, Estados Unidos consiguió la adhesión de 19 países latinoamericanos a un importante mensaje que dirigió la Comisión de Neutrales a Bolivia y a Paraguay el 3 de agosto de 1932. La “declaración del 3 de agosto”, como es conocida, afirma que:

El respeto al derecho es una tradición entre las naciones americanas, las cuales se oponen a la fuerza y renuncian a ella, tanto para la solución de sus controversias cuanto para utilizarla como un instrumento de política nacional en sus relaciones recíprocas. Ellas han sido por mucho tiempo los líderes de la doctrina de que el arreglo de todas las disputas y conflictos de cualquier naturaleza y origen que se pueden suscitar entre ellas sólo será procurado por medios pacíficos. La historia de las naciones americanas demuestra que todas sus controversias territoriales y de límites han sido arregladas por tales medios. Por esto las naciones de América declaran que la disputa del Chaco debe someterse a una solución pacífica y piden encarecidamente a Paraguay y Bolivia que sometan inmediatamente la de esta controversia a un arreglo de arbitraje u otro medio amistoso que fuere aceptable para ambos. En cuanto a las responsabilidades que puedan derivarse de los diversos encuentros ocurridos desde el 15 de junio hasta la fecha, consideran que los países en conflicto deberían presentar a la Comisión de Neutrales toda la documentación que conceptúan pertinente, la cual será examinada por ella. No

¹⁴⁶ Esta propuesta puede consultarse en CENTURIÓN, C. R., *op. cit.*, pp. 20-24. Un seguimiento documental de las primeras gestiones de paz de la Comisión de Neutrales hasta el 15 de diciembre de 1932 puede hacerse a través de RAMÍREZ, Isidro J., *El Panamericanismo, el arbitraje y la agresión boliviana. Un examen documental*, Santiago de Chile, Ricardo Neupert, 1933, pp. 67-83.

¹⁴⁷ VIVAS GALLARDO, F., *op. cit.*, p. 310. No obstante, existía cierta preocupación al interior de la Sociedad de Naciones, pues la colaboración entre ambas instancias no había sido del todo justa. Walters señala al respecto: “La Comisión Neutral confiaba aún en diciembre en conseguir el cese a las hostilidades y la solución pacífica del conflicto. Había rechazado la propuesta del Consejo de enviar inmediatamente una comisión, prefiriendo continuar la discusión con los delegados de los dos Estados en Washington. Tampoco tuvo en cuenta la sugerencia sobre la adopción de medidas para impedir la importación de armas o municiones por cualquiera de los beligerantes. Estaba sobreestimando sus propias capacidades, y todas sus propuestas fueron rechazadas por una u otra parte; Argentina, Brasil y Chile, principales vecinos de Bolivia y Paraguay, no estaban dispuestos a contribuir a sus esfuerzos. Hacia finales del mismo año se vio obligada a cambiar sus métodos, pero no quiso entregar su mando al Consejo de la Sociedad...” WALTERS, F. P., *op. cit.*, p. 515.

dudan de que el país que de esa investigación resulte agresor habrá de querer dar satisfacción al agredido, eliminándose así toda desavenencia entre ellos. Invitan además a los gobiernos de Paraguay y Bolivia a hacer una declaración solemne en el sentido de paralizar movimientos de tropas en el territorio disputado, lo cual serenaría el ambiente y haría más fácil el camino a la solución de concordia que América espera en nombre de los intereses permanentes de todos los países de este hemisferio. Las naciones de América declaran también que no reconocerán arreglo territorial alguno de esta controversia que no sea obtenido por medios pacíficos, ni la validez de adquisiciones territoriales que sean obtenidas mediante ocupación o conquista por la fuerza de las armas.¹⁴⁸

Pese a todo, Asunción ordenó el retiro de sus delegados en Washington –el 20 de diciembre de 1933–, como protesta contra la proposición de arreglo integral presentada por la Comisión de Neutrales.¹⁴⁹ Aunque la Comisión de Neutrales permaneció en teoría a cargo del asunto, ésta permitió que un nuevo grupo mediador integrado por los países limítrofes con los beligerantes¹⁵⁰, Argentina¹⁵¹, Brasil¹⁵², Chile¹⁵³ y Perú¹⁵⁴ (ABCP), asumieran la responsabilidad en su nombre el

¹⁴⁸ En CENTURIÓN, C. R., *op. cit.*, pp. 13-14. No obstante que la colaboración de Argentina en torno a la Declaración del 3 de agosto se confunde con la de la mayoría de los países signatarios, Buenos Aires festejó su nacimiento como un triunfo diplomático del canciller Carlos Saavedra Lamas.

¹⁴⁹ La nota del retiro de Paraguay puede consultarse en *ibid.*, pp. 25-31.

¹⁵⁰ Tres días después de la aparición de la Declaración del 3 de agosto, Saavedra Lamas convocó la reunión de los países limítrofes –ABCP–, a fin de establecer una comisión mediadora en el conflicto del Chaco. La declaración original del ABCP afirmaba su colaboración con la Comisión de Neutrales, pero también convenía su actuación independiente cuando lo juzgase necesario. ROUT, L. B., *op. cit.*, p. 73.

¹⁵¹ Desde los primeros meses de la guerra, Bolivia no dejó de denunciar la cuestionable neutralidad argentina. Argentina, ciertamente, jugó un papel de beligerante indirecto aliado de Paraguay durante la guerra, al que dio asistencia militar y financiera, información obtenida por sus servicios de inteligencia y medicinas. La victoria de Paraguay en la guerra aseguraría la expansión de las inversiones argentinas en el Chaco. El caso contrario, a los ojos de los inversionistas y de Buenos Aires, significaría un enorme riesgo, pues La Paz tenía una idea muy aproximada de la colaboración argentina con su oponente. Para Argentina, tal como lo resume Rout, “Bolivian defeat, not Paraguayan victory, became vital.” *Ibid.*, pp. 58-60. La parcialidad de Argentina en la guerra del Chaco es una cuestión ampliamente fundamentada por la bibliografía en torno al conflicto, no únicamente por aquella de origen boliviano. El sitio web www.argentina-rree.com/historia ofrece una extensa recopilación de datos y fuentes de diversos archivos americanos que apuntan a este hecho. Es igualmente recomendable la consulta de PORCELLI, Luis A., *Argentina y la guerra del Chaco Boreal*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1991.

¹⁵² Brasil jugó un papel menos comprometido durante la guerra. De entre los países limítrofes, Brasil fue el que actuó con menor desinterés y mayor apego a su neutralidad. Retirado de la Sociedad de Naciones, este país promulgó su propio embargo de armas a los contendientes en 1934 y participó decididamente en las distintas gestiones que llevaron adelante el conjunto de países limítrofes. ROUT, L. B., *op. cit.*, p. 64.

¹⁵³ Durante casi la totalidad de la guerra del Chaco, Chile puso pocos obstáculos al tránsito de armas destinadas al ejército boliviano y se negó a cooperar en el embargo organizado por la Sociedad de Naciones

31 de diciembre de 1932. La entrada en escena de los limítrofes suponía el fracaso de la Comisión en su intento por solucionar el conflicto. El ABCP llevó adelante su primera intervención sobre la base de un acuerdo firmado en la ciudad argentina de Mendoza por los cancilleres argentino –Carlos Saavedra Lamas– y chileno –Miguel Cruchaga Tocornal– el 2 de febrero de 1933. La “fórmula de Mendoza” aspiraba a suspender las hostilidades en el Chaco mediante el repliegue de las fuerzas bolivianas y paraguayas a la línea Ballivián-Roboré y al río Paraguay, respectivamente, como condición previa para que el diferendo fuera sometido a arbitraje o al estudio del Tribunal Permanente de Justicia Internacional de La Haya.¹⁵⁵ El fracaso de estas negociaciones antecedió a la solicitud de una declaración de estado de guerra presentada al Congreso paraguayo a finales de febrero de 1933 por el presidente Eusebio Ayala.¹⁵⁶

El 6 de marzo de 1933, el Comité de Tres, constituido por el Consejo para seguir el desarrollo del conflicto, invocó la competencia de este organismo en virtud del artículo 11° del Pacto.¹⁵⁷ Previo a ello, el Consejo ya había definido una de las principales medidas de su intervención: el envío de una Comisión investigadora al Chaco. Su constitución, no obstante el visto bueno de las partes, había sido pospuesta mientras tenía lugar la acción de los limítrofes.

Tras la petición que hicieron al Consejo los representantes de Gran Bretaña y Francia –el 25 de febrero de 1933– de organizar un embargo colectivo sobre la exportación de material de guerra a los beligerantes, la Sociedad llevó a cabo una

en junio de 1934. Santiago no sabía condenar las aspiraciones de Bolivia sobre el río Paraguay, pues ello ya había contrarrestado sus ambiciones sobre el litoral perdido en la guerra del Pacífico. *Ibid.*, pp. 62-63.

¹⁵⁴ Al igual que Chile, Perú dispuso medidas ineficaces para detener el tránsito de armas dirigidas a Bolivia a través de Mollendo -el puerto libre de Bolivia en el litoral peruano- y condicionó su participación en el embargo dirigido por la Sociedad de Naciones al apoyo que con este fin otorgara Chile. El apoyo de Perú a Bolivia se tradujo en el envío de un número reducido de oficiales que colaboraron con el ejército boliviano. En la etapa final de la guerra, el gobierno de Lima, supo aprovechar la ocasión para vender armamento adquirido inútilmente durante su disputa con Colombia por el Trapecio de Leticia. *Ibid.*, p. 61.

¹⁵⁵ QUEREJAZU CALVO, R., *op. cit.*, pp. 67-68. Los detalles de esta gestión pueden consultarse en CENTURIÓN, C. R., *op. cit.*, pp. 31-39 y en RAMÍREZ, I. J., *op. cit.*, pp. 95-105.

¹⁵⁶ En su mensaje al Congreso, Ayala aseguraba que “La declaración de guerra no alterará las directivas del Gobierno en cuanto a su decisión de poner término a la lucha bajo condiciones apropiadas de seguridad y el compromiso de resolver los puntos controvertidos por el arbitraje u otro procedimiento político [...] la declaración del estado de guerra no será un obstáculo para que el Paraguay aceptase una mediación y examine con espíritu cordial las bases que ofrecieren.” Tomado de ROUT, L. B., *op. cit.*, p. 61.

prometedora consulta general en este sentido, que hizo que se abrigaran muchas esperanzas en torno a una solución breve del conflicto. Tal proyecto, sin embargo, fue abandonado por más de un año debido al cambio de opinión del Senado norteamericano.¹⁵⁸

Con este fracaso, el Consejo permaneció inactivo mientras Argentina y Chile, pasivamente apoyadas por Brasil y Perú, buscaban una fórmula de acuerdo entre las partes contendientes. Al igual que la Comisión de Neutrales, el ABCP presentó un plan en sí perfectamente razonable, pero Bolivia, que sospechaba de sus vecinos y en particular de Argentina, se mostró intransigente. Tras rechazar el plan de los limítrofes, este país solicitó sin ningún resultado la intermediación de la Comisión de Neutrales.¹⁵⁹ En junio de 1933, el Secretario de Estado suplente, William Phillips, y el presidente de la Comisión de Neutrales, Francis White, se dirigieron al Presidente Franklin D. Roosevelt recomendando la disolución de dicha instancia y el final de la intervención mediadora de Estados Unidos en el conflicto:

After four one-half years of patient endeavors in this matter, the United States can in this way get out of the matter peacefully and leave it to the League and South Americans. In our opinion, we should not be a member of the League Commission because, if we do so, we will surely run into conflict with Argentina, which is not a neutral and has openly supported Paraguay. We do not want to get into trouble with Argentina on account of American interests in that country. *We have no interests in the Chaco.*¹⁶⁰

El 27 de julio de 1933, la Comisión de Neutrales, además de anunciar oficialmente su retiro de las negociaciones, privilegió la entrada en escena de la Sociedad de Naciones:

¹⁵⁷ En cuyo primer párrafo se lee: “Se declara expresamente que toda guerra o amenaza de guerra, afecte o no indirectamente a algunos miembros de la Sociedad, interesa a la Sociedad entera, la cual deberá tomar las medidas necesarias para garantizar eficazmente la paz de las naciones.”

¹⁵⁸ WALTERS, F. P., *op. cit.*, p. 515.

¹⁵⁹ El hastio de la Comisión la llevó a informar que su presidente se había retirado por enfermedad. *Ibid.*, pp. 515-516.

¹⁶⁰ Tomado de ROUT, L. B., *op. cit.*, pp. 66-67. Las cursivas son nuestras.

Experience has shown that if there is more than one center of negotiations, confusión and lack of agreement are the inevitable results. The Commission therefore feels that it can best contribute to peace on this continent by withdrawing from negotiations [...] thus negotiations can be centered in Geneva, if other peace agencies take a similar attitude, allowing the League Committee to work with universal support for peace.¹⁶¹

III. 3 La intervención de la Sociedad de Naciones

La intervención de la Sociedad de Naciones en el conflicto boliviano-paraguayo fue doblemente significativa: por una parte, ésta coincidía con sus esfuerzos por solucionar el diferendo entre Colombia y Perú por el Trapecio de Leticia; por otra, el Chaco era el primer caso ventilado en Ginebra donde se había declarado oficialmente la existencia de un estado de guerra entre dos de sus miembros.¹⁶²

Por la delicadeza de la cuestión, el Consejo fue la principal instancia ginebrina que intervino en este caso. Previa la reunión del 73° Consejo, Japón notificó a la Secretaria General que no estaba interesado en presidirlo, dado que se retiraría de la Sociedad de Naciones.¹⁶³ Con esta decisión de forma, el turno para presidir el Consejo, respetando la regla del orden alfabético, correspondía a México.¹⁶⁴

Irónicamente, el 3 de diciembre de 1932 el país también había anunciado su retiro en virtud de las “circunstancias depresivas” por las que atravesaba la economía del país, lo cual, de acuerdo con el Pacto, debía concretarse dos años

¹⁶¹ Convencida de que Argentina había saboteado sus trabajos, la Comisión de Neutrales y, particularmente, Washington, favorecieron la intervención de la Sociedad de Naciones, pero también rechazaban colaborar en cualquier acción que Ginebra llevara adelante. *Ibid.*, pp. 81-82.

¹⁶² La declaración del estado de guerra fue hecha por el Congreso paraguayo el 6 de mayo de 1933, a fin de detener el creciente flujo de armamento destinado a Bolivia a través de los puertos chilenos y peruanos en el Pacífico. Si bien este acto determinó la declaración de neutralidad de los Estados limítrofes, Chile y Perú no se opusieron al tránsito de municiones. Argentina, por su parte, únicamente puso fin a la exportación de material de guerra y víveres a Bolivia. WALTERS, F. P., *op. cit.*, p. 516.

¹⁶³ El rechazo de Japón a retirar sus tropas de territorio chino, en el marco de la invasión a Manchuria, determinó la constitución de una Comisión de Encuesta que el Consejo puso bajo la dirección del representante británico lord Lytton y cuya tarea consistió en evaluar la situación sobre el terreno. El “Informe Lytton”, debatido por la Asamblea de la Sociedad en diciembre de 1932, acusaba a Japón de haber recurrido a la fuerza antes de agotar todos los medios para solventar la disputa y afirmaba que el Manchukuo –el Estado títere que había contribuido a crear- no tenía ningún sustento legal. En consecuencia, el 27 de marzo de 1933 Japón anunció su retiro de Ginebra.

¹⁶⁴ Alberto J. Pani a Secretario de Relaciones Exteriores, París, 4.IV.1933, AHSRE, III-498-1.

más tarde.¹⁶⁵ Ocupar la presidencia del Consejo en tales circunstancias, tal como apuntaba su representante en el mismo, Francisco Castillo Nájera, podría dar lugar a una “situación incómoda, desde el momento que algunos delegados – piensen– que, debiendo retirarse dentro de dos años, su sitio no es el de la presidencia, en la que se le podrá considerar como alguien que no tiene ya interés en los asuntos discutidos.”¹⁶⁶ Aunque la cancillería mexicana, en manos de José Manuel Puig Casauranc, no hizo ninguna declaración que diera ciertas seguridades sobre la permanencia en la organización, ésta autorizó a su representante a comentar privadamente a los demás integrantes del Consejo que “sólo circunstancias de orden económico habían inspirado las declaraciones de diciembre y que nuestro deseo más ferviente es que esas condiciones económicas mejoren hasta el grado que permitan [...] dejar sin efecto su aviso.”¹⁶⁷ Si bien es cierto que al resentir los efectos de la crisis económica mundial el gobierno mexicano se vio en la necesidad de hacer importantes ajustes presupuestarios en terrenos tan delicados como el diplomático, y que ello ya había determinado el cierre de su embajada en Suiza¹⁶⁸, el incierto panorama internacional, seriamente convulsionado por Japón, reducía al mínimo los argumentos de la cancillería para oponerse al retiro efectivo de México. En este sentido, Puig Casauranc señalaba:

En estas condiciones y mientras no estuviera más claro por lo menos el horizonte político europeo, no parece prudente retroceder de la situación establecida por México en sus declaraciones de diciembre, remachándose nuevamente y casi de

¹⁶⁵ Tal aviso se hizo conforme al procedimiento dispuesto en el párrafo tres del artículo I del Pacto. La nota de retiro presentada por México añadía que tal medida “no significaba que México inevitablemente deberá separarse de la Sociedad, con cuyos altos propósitos está identificado, *sino tan sólo el prever el caso de que no le sea posible continuar formando parte de ella...*” Tomado de DE LA PEDRAJA Y MUÑOZ, D., *op. cit.*, p. 395.

¹⁶⁶ Francisco Castillo Nájera a Secretario de Relaciones Exteriores, “La presidencia de México en la 73ª reunión del Consejo”, Ginebra, 1.V.1933, AHSRE, III-498-1. Alberto J. Pani, desde el consulado en París, compartía esta opinión y alentaba a la cancillería a dar a la Secretaría General, “aunque sin ninguna precisión, ciertas seguridades de nuestra permanencia en el seno de la Sociedad [...] comunicación que en nada comprometería nuestro retiro –si en todo caso debiera verificarse...” Alberto J. Pani a Secretario de Relaciones Exteriores, París, 4.IV.1933, AHSRE, III-498-1.

¹⁶⁷ José Manuel Puig Casauranc a Francisco Castillo Nájera, México, 19.IV.1933, AHSRE, III-498-1.

¹⁶⁸ SCHULER, F. E., *op. cit.*, p. 13.

modo indefinido a la acción de una Sociedad cuyos miembros más entusiastas la están calificando en último caso de impotente.¹⁶⁹

Aunque esta situación se resolvió favorablemente hasta mayo de 1934, cuando el gobierno mexicano anunció a la Secretaría General que permanecería en Ginebra¹⁷⁰, Castillo Nájera presidió los trabajos de la 73ª sesión ordinaria del Consejo y sucedió a Guatemala como miembro del Comité de Tres, encargado de seguir de manera permanente el desarrollo de la guerra del Chaco y del conflicto de Leticia.¹⁷¹



LXXIII CONSEJO PRESIDIDO POR FRANCISCO CASTILLO NÁJERA,
COLECCIÓN ICONOGRÁFICA DE LOS ARCHIVOS DE LA SDN, GINEBRA

Poco antes de la integración de México al Comité de Tres, Bolivia, en respuesta a la declaración paraguaya de estado de guerra, había solicitado al

¹⁶⁹ José Manuel Puig Casauranc a Francisco Castillo Nájera, México, 19.IV.1933, AHSRE, III-498-1.

¹⁷⁰ SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Journal Officiel*, XV^e Année, N° 5, Mai 1934, C.180.M.74.1934, p. 428.

¹⁷¹ Al concluir el 73ª sesión del Consejo, México había ampliado considerablemente sus responsabilidades ante este organismo, pues formaba parte de la comisión de minorías, de una más que estudiaba el auxilio financiero a Liberia y de tres comités consultivos integrados especialmente para seguir los conflictos sino-japonés, colombo-peruano y boliviano-paraguayo. Francisco Castillo Nájera a Secretario de Relaciones Exteriores, "Presidencia de la 73ª Reunión Ordinaria del Consejo", Ginebra, 12.VI.1933, AHSRE, III-498-1.

Consejo la aplicación de las sanciones previstas por el artículo 16° del Pacto.¹⁷² El Consejo, por su parte, interpretó la declaración como el reconocimiento formal de una de las partes de un estado de cosas que había existido de hecho a lo largo de un año y, en vez de llevar adelante cualquier sanción, sometió el asunto al estudio del Comité de Tres, a fin de que éste hiciera las recomendaciones pertinentes para poner fin al conflicto.¹⁷³ El informe de este Comité, aún integrado por el Estado Libre de Irlanda, España y Guatemala, había sido adoptado por el Consejo el 20 de mayo de 1933, en el marco de su 72ª sesión extraordinaria. El procedimiento que recomendó para pacificar el Chaco fue muy preciso:

[...] los dos Gobiernos confiarán la solución definitiva del desacuerdo a una autoridad imparcial cuyos poderes emanen de [...] el Pacto de la Sociedad de las Naciones. Dicha autoridad, después de un estudio profundo, fijará la frontera entre los dos países. Semejante procedimiento implica: 1.º que las hostilidades cesen y que el Paraguay reconsidere la disposición por la cual se ha declarado en estado de guerra con Bolivia; 2.º que un compromiso de arbitraje sea establecido.

[...] A fin de poner efectivamente en pie el procedimiento de arreglo expuesto en el precedente párrafo, el Consejo estima esencial enviar al terreno una Comisión que tendrá por objeto:

1.º Negociar, si ha lugar, todas las disposiciones útiles para la ejecución de la obligación de poner fin a las hostilidades;

2.º Preparar, en consulta con los dos gobiernos interesados, un compromiso de arbitraje;

3.º La Comisión quedará a disposición del Consejo y lo tendrá al corriente de la marcha de sus trabajos. Procederá, a petición del Consejo, a una encuesta sobre todas las circunstancias del conflicto, incluso la acción de ambas partes en el litigio, y presentará un informe al Consejo a fin de permitirle el cumplimiento de los deberes que le impone el Pacto de la Sociedad de Naciones [...] ¹⁷⁴

¹⁷² El primer párrafo de este artículo precisa: “Si un miembro de la Sociedad recurriese a la guerra [...] se le considerará *ipso facto* como si hubiera cometido un acto de guerra contra todos los demás miembros de la Sociedad. Estos se comprometen a romper inmediatamente toda relación comercial o financiera con el Estado que haya quebrantado el Pacto, y a hacer que cesen todas las comunicaciones financieras, comerciales o personales entre los nacionales de dicho Estado y los de cualquier otro Estado, sea o no miembro de la Sociedad.”

¹⁷³ WALTERS, F. P., *op. cit.*, p. 516.

¹⁷⁴ Tomado de “Libro Blanco”, México, AHSRE, III-2470-4.

En este mismo día, Paraguay se mostró dispuesto a aceptar todas las disposiciones del informe del Comité de Tres. Bolivia, por su parte, dio largas al asunto mediante interminables discusiones que involucraron a Paraguay y que giraron en torno al área que debía someterse a arbitraje, por lo que el Consejo, en su 74ª sesión extraordinaria bajo la presidencia de Castillo Nájera, tomó la decisión de enviar la Comisión prevista sin el pleno consentimiento de las partes.¹⁷⁵

Ciertamente, las negociaciones al interior de la Sociedad de Naciones en torno al conflicto del Chaco se caracterizaron por la probada obstinación de las partes a complicar todo procedimiento concertado en su interior. Aunque ello supuso un permanente desgaste de los integrantes del Consejo y, particularmente, de los miembros del Comité de Tres, la determinación de llevar a su fin el conflicto sometía a todos a una prueba permanente de serenidad e imparcialidad. En un momento de ansiedad, Castillo Nájera confesaba a Puig Casauranc:

A diario perdemos varias horas en incidentes sin importancia, en interpretar la frase de una nota o en bizantinismos que a nada conducen. [...] La mayor dificultad para nosotros consiste en que, en pláticas privadas [*los representantes de ambas partes*] aceptan sugerencias y bases que hacen posible un arreglo, pero, en sus comunicaciones oficiales, se desdican de lo que antes afirmaron y levantan un obstáculo a cada momento.¹⁷⁶

La actitud que asumían los representantes de los beligerantes también se convirtió en un distintivo. A los ojos del principal biógrafo de la Sociedad de Naciones, Frank P. Walters, el representante boliviano Costa du Rels se distinguía

¹⁷⁵ En su reunión única del 3 de julio de 1933, el 74º Consejo aprobó el siguiente informe preparado por el Comité de Tres, del cual ya formaba parte México: “Las dos partes tienen vistas enteramente divergentes sobre un punto de grande importancia. Sin duda, una y otra descartan un simple armisticio y desean una cesación definitiva de las hostilidades, en tanto que, para el Paraguay, esta cesación, acompañada de medidas de seguridad eficaces, para evitar la repetición de las hostilidades, debía preceder las negociaciones con el objeto del establecimiento de un compromiso de arbitraje, Bolivia sostenía la cesación de las hostilidades. En presencia de esta divergencia de vistas, el Comité de los Tres arribó a la conclusión de que la sola solución práctica sería que la Comisión cumpliera su mandato, considerado en su conjunto, de la mejor manera posible, de acuerdo a la situación que encontraría sobre el terreno, y con el objeto de asegurar un arreglo rápido y permanente del diferendo [...] Parece entonces que el Consejo está hoy en condiciones de nombrar la comisión prevista en el informe del 20 de mayo...” Tomado de CENTURIÓN, C. R., *op. cit.*, pp. 69-70.

¹⁷⁶ Francisco Castillo Nájera a José Manuel Puig Casauranc, Ginebra, 12.VII.1933, AHSRE, III-302-1 (II).

por ser poco conciliador y muy dado al sarcasmo, en tanto que el paraguayo, Caballero de Bedoya, hacía gala de su carácter visceral y de su constante ausencia de Ginebra.¹⁷⁷ De éste último, Castillo Nájera se quejaba con razón:

Este señor, Ministro en París, acepta, íntegramente, los informes del Consejo, los planes del Comité, y las sugerencias que le hacemos personalmente, pero modifica las actas de las sesiones, al hacer su revisión para la publicación definitiva, se ausenta de Ginebra para eludir las pláticas, se finge enfermo y escribe notas en las que no se sabe cuáles párrafos corresponden a instrucciones recibidas de su gobierno y cuáles a los comentarios que él hace personalmente.¹⁷⁸

El Consejo, sin embargo, confiaba en que el trabajo de la Comisión de Encuesta que viajaría a Sudamérica daría un vuelco a esta situación. En el mes de julio, la Comisión, integrada por personalidades militares y diplomáticas de España, Francia, Gran Bretaña, Italia y México, estaba oficialmente integrada¹⁷⁹, pero a petición de los beligerantes, el Consejo decidió posponer su visita en tanto que los países limítrofes ensayaban un nuevo recurso de mediación.¹⁸⁰ Al

¹⁷⁷ WALTERS, F. P., *op. cit.*, p. 511.

¹⁷⁸ Castillo Nájera agregaba: “En días pasados, como te informé por telégrafo, me trasladé a París para convencer al paraguayo de que viniese a continuar las pláticas. No me fue posible verlo, se me informó, primero, que estaba en el campo, después que se encontraba en una playa y, anteayer que regresé a ésta – Ginebra-, me habló por teléfono informándome que se encontraba imposibilitado de moverse, víctima de un lumbago. El asunto es de opereta, si no hubiera de por medio la pérdida de tantas vidas. Todos los empleados de la Legación paraguaya se ocultaron y no hubo manera de entenderse con nadie, me limité a dejar comunicaciones escritas [...] Por teléfono –Caballero de Bedoya– me sugirió que la Sociedad delegara sus poderes en un país limítrofe, para el arreglo del asunto. Le indique que me lo dijera por escrito y se negó. Lo que busca es cambiar de jurisdicción porque cree que la Sociedad no está dispuesta a satisfacer, en toda su amplitud, las pretensiones paraguayas. Ya existen antecedentes, que te son conocidos; dos o tres veces abandonaron la ciudad de Washington para cortar las pláticas.” Francisco Castillo Nájera a José Manuel Puig Casauranc, Ginebra, 12.VII.1933, AHSRE, III-302-1 (II).

¹⁷⁹ La Comisión de Encuesta quedó integrada como sigue: Conde Luigi Aldrovandi Marescoti (Italia); Julio Álvarez del Vayo (España); General de División Henri Freydenberg (Francia); Lugarteniente Coronel Raúl Rivera Flandes (México) y el Brigadier General Alexander Robertson (Inglaterra). En representación de la Secretaría General de la Sociedad de Naciones: Dr. Juan Antonio Buero (Uruguay) y M. H. Viglier (Francia). Más tarde, el 31 de octubre de 1933, Paraguay designó al Dr. Venancio B. Galeano y al Dr. Efraím Cardozo como asesores de la Comisión. Bolivia, por su parte, fue el último en designar a sus asesores, hasta que la Comisión le aseguró que su mandato suponía el respeto escrupuloso del principio de soberanía nacional de los dos países. Los asesores bolivianos fueron el Dr. Julio A. Gutiérrez, el Dr. Luis Fernando Gauchalla y Miguel Mercado Moreira. SOCIÉTÉ DES NATIONS, “Rapport de la Commission du Chaco”, Genève, 2.V.34, ASDN, C.154.M.64.1934.VII, pp. 6-8.

¹⁸⁰ Francisco Castillo Nájera a José M. Puig Casauranc, Ginebra, 25.VII.1933, AHSRE, III-302-1 (II).

respecto, Castillo Nájera, entonces presidente interino del Comité de Tres, informaba a Puig Casauranc:

La presidencia interina de la Comisión del Chaco me retiene en Ginebra, contra mi voluntad. Ahora nos encontramos con que los beligerantes desean cambiar de jurisdicción y volver a la de los países limítrofes. Esta tarde tendremos una junta para recibir las proposiciones y resolver lo conducente. Te aseguro que estoy fastidiado de esta empresa, cuyo fin no puedo vislumbrar [...] ¹⁸¹

En esta ocasión la iniciativa de reunir al ABCP la tomó Brasil, fundando la invitación en la idea de que los asuntos americanos debían resolverse en América y por países americanos.¹⁸² La inesperada propuesta brasileña despertó la sospecha de Ginebra y de la diplomacia mexicana. Castillo Najera, por su parte, apuntaba a Washington como fuente de inspiración de la nueva gestión: “Desde que los Estados Unidos manifestaron que se desatendían del asunto del Chaco y, por intermedio de su Ministro en Berna, nos hicieron saber que no tenían interés en que un norteamericano figurase en la Comisión viajera, supusimos una maniobra.”¹⁸³ Puig Casauranc, en cambio, veía en Chile el principal artífice de esta medida:

Motivos personales de conocimiento del Ministro Cruchaga me hacían suponerlo y el Embajador [en Brasil] Alfonso Reyes [...] me informaba: “parece exacto Chile ha sido determinante aunque no dio la cara probablemente por sus relaciones con la Liga. En cuanto a Brasil, su actividad consistió en haber sugerido a ambos

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² La invitación dirigida por el canciller brasileño Afranio de Mello Franco a los demás países limítrofes se hizo en los siguientes términos: "Dentro de los principios generales, proclamados en la Conferencia de Mendoza, se podría restablecer la acción mediadora del ABCP sin quitar el asunto del fuero del tribunal en que ahora se halla. Los propios Estados beligerantes podrían influir, por sus delegados en Ginebra, para que en lugar de la Comisión de Encuesta que estudiaría *in loco* el origen y las circunstancias de la guerra - Comisión cuya creación se anuncia- sea de preferencia confiada a los países del ABCP, con mandato de la Liga de las Naciones, en términos más amplios para estudiar y sugerir un sistema capaz de poner término a la guerra [...] Todo nos indica que las circunstancias del momento son muy favorables para una acción mediadora y ello nos lleva a confiar que los tres Estados vecinos no se negarán a colaborar con el Brasil en esa causa suprema de cofraternidad americana. Si falla por circunstancias imprevistas el plan de restablecimiento de la paz por la mediación fraterna de los países vecinos (lo que quiera Dios no suceda) los mandatarios harán su informe devolviendo a la Liga de las Naciones su mandato." Tomado de CENTURIÓN, C. R., *op. cit.*, p. 71.

contrincantes, que ellos mismos propusieran a la Liga el confiar el arreglo de la cuestión del Chaco a países ABCP, previamente consultados al efecto con la idea de fundar este arreglo en el pacto de Mendoza.”¹⁸⁴

Aunque el Consejo accedió nuevamente a la intervención del ABCP, éste puntualizó sus derechos como primera instancia mediadora y subrayó que todo posible acuerdo debía tener por base al Pacto de la Sociedad de Naciones.¹⁸⁵ El 25 de agosto de 1933, los países limítrofes presentaron a Bolivia y Paraguay una fórmula concreta de arreglo.¹⁸⁶ Sin embargo, las negociaciones encontraron un obstáculo insalvable en el rechazo que hacía Paraguay de las bases preeliminares para alcanzar un acuerdo arbitral.¹⁸⁷ En consecuencia, el 1 de octubre de 1933, los limítrofes devolvieron oficialmente el asunto a Ginebra.

III. 4 Las gestiones de la Comisión de Encuesta de la Sociedad de Naciones

Concluida la intervención del ABCP, los integrantes de la Comisión recibieron la orden de partir a Montevideo¹⁸⁸, donde se reunieron por primera vez el 3 de noviembre de 1933. Una vez electo presidente de la Comisión, Julio Álvarez del

¹⁸³ Francisco Castillo Nájera a José M. Puig Casauranc, París, 11.VIII.1933, AHSRE, III-302-1 (II).

¹⁸⁴ José M. Puig Casauranc a Francisco Castillo Nájera, México, 8.VIII.1933, AHSRE, III-302-1 (II).

¹⁸⁵ El comunicado enviado por el Consejo a los países miembros del ABCP el 3 de agosto de 1933, precisaba: “El Consejo tiene la esperanza de que las potencias limítrofes se encontrarán hoy en condiciones favorables para encontrar la solución sobre la base del Pacto, único instrumento internacional para la solución pacífica de los diferendos, por el cual las dos partes están igualmente ligadas [...] El Consejo está dispuesto a tomar todas las medidas necesarias para ayudar al trabajo de las potencias limítrofes [...] Bajo reserva de las disposiciones, cuyos efectos serían provisoriamente suspendidos como consecuencia de la aceptación de las potencias limítrofes, el informe del 3 de julio conserva enteramente su fuerza ejecutiva. La Sociedad de las Naciones sigue ligada a la cuestión.” Tomado de *ibid.*, pp. 74-75.

¹⁸⁶ En la declaración del 25 de agosto se destacaban como puntos principales la suspensión de hostilidades y la aceptación por Bolivia y Paraguay del arbitraje integral. Ésta fue completada el 2 de septiembre con la sugestión de la cancillería de Río de Janeiro en el sentido de establecer un área litigiosa dentro de la cual las partes deberían fijar la zona arbitral. Salvador Martínez Mercado –Encargado de Negocios Ad Ínterin en Bolivia– a Secretaría de Relaciones Exteriores, “Informe político: octubre de 1933”, La Paz, 31.X.1933, AHSRE, III-302-1 (I). La propuesta íntegra del ABCP puede consultarse en CENTURIÓN, C. R., *op. cit.*, pp. 75-76 y también en RAMÍREZ, I. J., *op. cit.*, pp. 107-108

¹⁸⁷ Estas negociaciones diplomáticas pueden seguirse en *ibid.*, pp. 75-87.

¹⁸⁸ En tanto que presidente interino del Comité de Tres, Francisco Castillo Nájera estuvo a cargo de los preparativos diplomáticos de la misión de la Comisión de Encuesta en el Chaco. Francisco Castillo Nájera a Oficial Mayor Encargado del Despacho de Relaciones Exteriores, “Instrucciones a Ministros en La Paz y Asunción tocante a Comisión Viajera SDN”, París, 28.X.1933, AHSRE, III-302-1 (I).

Vayo inauguró los trabajos de la Comisión haciendo un extenso comunicado en el que se exponía someramente el que sería su proceder:

[...] Para la Comisión, los dos países beligerantes son miembros de la Sociedad de las Naciones con idénticos derechos a ser oídos, y han de encontrar de parte de ella un esfuerzo constante de comprensión hacia sus inquietudes y sus sacrificios [...] la Comisión ha cuidado naturalmente de estudiar con la mayor escrupulosidad la abundante documentación de antecedentes y de hechos que puso a su disposición la Sociedad de las Naciones, completada a su paso por Río de Janeiro con aquellos documentos relativos a las gestiones realizadas por el [ABCP] Es su propósito ampliar en el más breve plazo su conocimiento del problema, trasladándose a ambas capitales, incluso allí donde lo exigiera la dilucidación de algún punto concreto. Tratará sobre todo, en contacto y colaboración directa con los gobiernos de Bolivia y del Paraguay, de hallar una solución al conflicto. [...] La seguridad en su conducta la lleva a descontar la cooperación y la confianza de las dos naciones adversarias. La Comisión necesita además, de la simpatía cordial de las otras naciones hermanas [...] El hecho grato de que los demás Estados vecinos de las partes en conflicto sean actualmente todos ellos miembros de la Sociedad de las Naciones estimula la solución en el momento de iniciar sus trabajos de modo especialísimo.¹⁸⁹

La Comisión debió permanecer en Montevideo hasta el 12 de noviembre, una vez que Bolivia aceptó ampliamente el mandato que le confería el Consejo de la Sociedad de Naciones. El 18 de noviembre llegó finalmente a Asunción, donde inició formalmente la reunión de información necesaria para formular su informe al Consejo. La Comisión se dirigió al Chaco el 20 de noviembre y ya de vuelta en Asunción –el día 28- entregó a la prensa el siguiente comunicado:

Usando de las facilidades ofrecidas amablemente por el Gobierno Paraguayo, la Comisión ha realizado su expedición sobre el Río Paraguay hasta Coimbra. Diversas escalas de los puertos principales le han permitido visitar los establecimientos industriales y agrícolas, y penetrar por la línea férrea al interior del Chaco. La Comisión ha visitado igualmente al General en Jefe, General

¹⁸⁹ Tomado de CENTURIÓN, C. R., *op. cit.*, 97-98.

Estigarribia. El Comandante [mexicano] Rivera Flandes¹⁹⁰, haciendo uso de las facilidades otorgadas por el Gobierno Brasileño y Boliviano, se trasladó en un hidroavión paraguayo de Bahía Negra a Corumbá y desde allí a Puerto Suárez. De regreso, se reunió con los demás miembros de la comisión en Puerto Casado para realizar su visita al Cuartel General del ejército. Del Cuartel General los miembros militares de la comisión partieron para el frente, mientras que los demás volvían a Puerto Casado y se embarcaban para Asunción [...] ¹⁹¹

Todos los miembros de la Comisión, en el tren especial que puso a su disposición el gobierno de Bolivia, dejaron Asunción y llegaron a La Paz el día 5 de diciembre. La Comisión partía con la justificada impresión de que Paraguay estaba más inclinado a definir el conflicto por *la victoria de las armas* que por alguna otra vía. Por su parte, Bolivia, exigía que la materia litigiosa se definiera antes que cualquier compromiso arbitral, con la intención de dejar fuera una zona determinada sobre el litoral del río Paraguay.

¹⁹⁰ El comandante Gilberto Raúl Rivera Flandes representó a México en la Comisión Viajera. Su actuación personal comprendió, en primer lugar, un estudio sobre la importancia y la relación de Puerto Suárez, Bolivia, con las demás vías de comunicación fluvial; y, en segundo lugar, el diseño de un plan de medidas de seguridad, desde el punto de vista geográfico y militar. Todos sus trabajos fueron aprobados unánimemente por la Comisión y figuraron en el informe especial que ésta presentó al Consejo. Gilberto Raúl Rivera Flandes a Secretario de Relaciones Exteriores, "Rinde informe preliminar sobre su participación en las actividades de la Comisión de Investigación del Chaco", Buenos Aires, 14.II.1934, AHSRE, III-302-1 (III); SOCIÉTÉ DES NATIONS, "Rapport de la Commission...", *op cit.*, p. 8.

¹⁹¹ "Boletín informativo del Comité de Relaciones Exteriores y Culto de Paraguay", núm. 40, Asunción, 29.XI.1933, AHSRE, III-302-1 (I). En sus memorias, el general Felix Estigarribia refiere: "On the 25th at 10 P. M. there arrived at my General Headquarters in Villa militar a delegation of the League of Nations, headed by Señor Álvarez del Vayo. After assigning the members to their respective quarters they were invited to dine. In the course of the meal we spoke of generalities. I recollect that, among other things, I told Señor Álvarez del Vayo that we Paraguayans were soldiers of the League of Nations and that for more than one year we had been fighting for the maintenance of the principles of that institution. At 9 A.M. on the following day I interviewed again the members of the delegation in order to arrange the program of visits which they desired to make. Señor Álvarez del Vayo and the other civil members would visit the Mennonite colonies and then return to Puerto Casado. The military members would go to the front of operations in Francia and Nanawa and from the latter point would return to Asuncion by plane. I find in my war diary the following entry on the 26th: during the conversations that I had with the members of the commission of the League of Nations, I expressed very clearly our unbreaakeable decision to continue the war with the certainly of crushing the enemy, and that our people in arms would not accept any discussion upon the littoral of the Paraguay River." YNSFRAN, P. M., *op. cit.*, pp. 101-102.



PAISAJE CON BAÑADO, COLECCIÓN ICONOGRÁFICA DE LOS ARCHIVOS DE LA SDN, GINEBRA

El desarrollo de las negociaciones con este país determinó una posición más conciliatoria y un cambio favorable en sus pretensiones que permitió a la Comisión presentar las bases de un acuerdo de arbitraje integral. La fórmula contemplaba la acción arbitral del Tribunal de La Haya; la puesta en marcha de medidas de seguridad indispensables –cesación de hostilidades, desmilitarización de la zona, reducción de efectivos militares y la presencia de una policía internacional–; y, finalmente, la aplicación de ciertas medidas económicas apoyadas por los países vecinos.¹⁹²

Estas bases generales, no obstante que estaban inspiradas en la tesis que había sido expuesta y sostenida por Paraguay durante la estancia de la Comisión en Asunción, sólo fueron aceptadas por Bolivia. Una serie de importantes victorias alcanzadas a finales de diciembre determinó el cambio de opinión de este país, que se declaró abiertamente opuesto a su propia propuesta de arbitraje. Como

¹⁹² Gilberto Raúl Rivera Flandes a Secretario de Relaciones Exteriores, Buenos Aires, 14.II.1934, AHSRE, III-302-1 (III). La fórmula de acuerdo puede consultarse íntegra en CENTURIÓN, C. R., *op. cit.*, pp. 100-101.

consecuencia del desastre militar boliviano en Campo Vía¹⁹³, la guerra dio un claro giro en favor de Paraguay y al no tener confianza en La Paz, Asunción puso por condiciones la evacuación total del Chaco por las fuerzas bolivianas, desempeñar las funciones de policía en la zona y un arbitraje parcial, que únicamente fijara los límites al Norte y al Oeste de Bahía Negra.¹⁹⁴

El 16 de diciembre de 1933, Julio Álvarez del Vayo se dirigió de manera confidencial al presidente paraguayo Eusebio Ayala, a fin de darle ciertas seguridades para llevar adelante el proyecto de arbitraje:

[...] La Comisión ha estado estudiando condiciones de seguridad y yo puedo ahora asegurar, después de estar en comunicación con el Gobierno y las autoridades militares de Bolivia, que si el Paraguay acepta el arbitraje integral de la Corte [Tribunal Permanente de Justicia Internacional de La Haya] Bolivia no pondrá obstáculo a la aceptación de medidas extensivas de seguridad, tratándose

- 1° del retiro total de todas las tropas del Chaco dentro de breve plazo;
- 2° desmovilización rápida;
- 3° reducción drástica de los ejércitos;
- 4° control internacional de las medidas arriba citadas.

[...] Si el Paraguay da una contestación satisfactoria acerca del arbitraje de la Comisión podría ya convocar en la semana próxima, en una ciudad neutral del Norte de la Argentina a los plenipotenciarios de ambos países con el propósito de estudiar y de firmar un acuerdo para ser ratificado con urgencia por ambos congresos.¹⁹⁵

En el marco de estas negociaciones, la VII Conferencia Panamericana participó en la suspensión de hostilidades en el Chaco. Pese al desconcierto expresado en un primer momento por la Comisión de Encuesta¹⁹⁶, el grupo de Estados americanos representados en la Conferencia, por intermediación directa del presidente uruguayo Gabriel Terra, facilitó la consecución de un armisticio

¹⁹³ Entre agosto y diciembre de 1933 el ejército paraguayo –al mando del general José Félix Estigarribia– recuperó Campo Grande, Alihuatá y Campo Vía. En este último fueron vencidas dos divisiones bolivianas que sumaban 7, 500 hombres.

¹⁹⁴ Fortunato Vega –embajador de México en Paraguay– a Secretario de Relaciones Exteriores, Asunción, 9.I.1934, AHSRE, III-302-1 (I).

¹⁹⁵ Tomado de CENTURIÓN, C. R., *op. cit.*, p. 101.

¹⁹⁶ Francisco Castillo Nájera a Secretario de Relaciones Exteriores, París, 14.XII.1933, AHSRE, III-302-1 (I).

provisional.¹⁹⁷ El 18 de diciembre de 1933, Paraguay, en respuesta a una solicitud confidencial hecha por la Comisión, propuso un armisticio general que como mínimo cubriera los once días en que sesionaría la Conferencia –del 19 al 30 de diciembre–, así como la negociación de las condiciones de paz y seguridad bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones en una capital del río de La Plata.¹⁹⁸

Bolivia aceptó inmediatamente la proposición y la Comisión de la Sociedad convocó a las partes en Montevideo, donde la VII Conferencia Internacional Americana resolvió secundar todas sus gestiones, absteniéndose de crear un problema de doble jurisdicción.¹⁹⁹ En este sentido, instaló una subcomisión “encargada de estudiar las posibilidades y la forma en que podría la Conferencia cooperar a la acción de la Sociedad de las Naciones en el asunto del Chaco.”²⁰⁰ En este escenario de colaboración, la Conferencia adoptó la siguiente resolución propuesta por el Secretario de Estado norteamericano Cordell Hull:

Considerando que Bolivia y el Paraguay están obligados por el Pacto de la Sociedad de las Naciones a someter su controversia al arreglo pacífico;

Que el Consejo de la Sociedad de las Naciones ha enviado, previo consentimiento de ambas partes, a la zona de guerra una Comisión para ayudarles a efectuar un cese definitivo de hostilidades y una solución definitiva de esta contienda que dura ya tantos años, la Conferencia resuelve:

Expresar su opinión inalterable de que para ninguna de las dos naciones se trata de una cuestión de honor, sino que ambos pueblos pueden cesar la lucha sin

¹⁹⁷ La gestión exitosa del armisticio generó grandes expectativas en los países asistentes a la Conferencia, convencidos de que las hostilidades en el Chaco habían llegado a su fin y de que la paz estaba próxima. Las declaraciones de estos países, expresadas el día 19 de diciembre de 1933, pueden consultarse en CENTURIÓN, C. R., *op. cit.*, pp. 125-134.

¹⁹⁸ El argumento de Paraguay para presentar esta propuesta tenía que ver con el creciente número de prisioneros bolivianos: “La cantidad de prisioneros bolivianos se aproxima a catorce mil, los que no pueden ser atendidos debidamente mientras prosigue la guerra, por dificultades materiales insalvables. Igualmente deben preocupar los heridos y enfermos prisioneros. Centenares, quizás millares de soldados bolivianos extraviados u ocultos en los bosques necesitan socorro, que el Ejército paraguayo prestará con toda voluntad [...] Tomado de *ibid.*, p. 102.

¹⁹⁹ En esta ocasión, la delegación mexicana a la Conferencia insistió en que debería dejarse íntegramente la dirección del asunto a la Comisión de la Liga y aprovechar el apoyo moral de la Conferencia y de los servicios del presidente de Uruguay en la medida que la primera lo creyera conveniente. Manuel J. Sierra a Ministro de México en Francia, México, 13.II.1934, AHSRE, III-302-1 (I).

²⁰⁰ La subcomisión fue integrada por los siguientes representantes americanos: Carlos Saavedra Lamas (Argentina), Afranio Mello Franco (Brasil), Miguel Cruchaga Tocornal (Chile), Alfredo Skinner Klee (Guatemala), José Manuel Puig Casauranc (México), Alfredo Solf y Muro (Perú) y Alberto Mañé (Uruguay). CENTURIÓN, C. R., *op. cit.*, p. 123.

menoscabo de su propio prestigio, y por consiguiente no se puede justificar de ninguna manera la prolongación de la lucha, y por lo tanto la Conferencia resuelva además:

Que este congreso, con igual amistad hacia ambos países, ruegue insistentemente que los dirigentes, y por su intermedio, los ciudadanos de ambas naciones, acepten los procedimientos jurídicos para la solución del diferendo tal como se viene recomendando invariablemente por la Comisión de la Sociedad de las Naciones y por la Subcomisión de esta comisión de esta Conferencia que ha tratado de la cuestión del Chaco, bajo la presidencia de su Excelencia el Presidente Terra del Uruguay.²⁰¹

Por último, con la presencia de los miembros de la Comisión de Encuesta, la VII Conferencia Panamericana refrendó su apoyo moral a las gestiones de los representantes de la Sociedad de Naciones.²⁰²

No obstante los esfuerzos realizados por ambas instancias, ni la aceptación de la propuesta arbitral presentada por la Comisión a las partes, ni una prolongación del armisticio fueron alcanzados.²⁰³ El giro que había dado la guerra significó el fracaso de las gestiones de la Comisión de Encuesta realizadas en Montevideo, y el cese al fuego no pudo extenderse más allá del 6 de enero de 1934.

²⁰¹ Manuel Tello a Secretario de Relaciones, “Informe sobre la sesión del Consejo en el asunto del Chaco”, Ginebra, 17.V.1934, AHSRE, III-302-1 (IV).

²⁰² Tras dar la bienvenida a los miembros de la Comisión de Encuesta, el presidente de la Conferencia, el canciller uruguayo Alberto Mañé, expresó: “Hemos seguido con interés la gestión de la Comisión [...] y estamos seguros de la nobleza y sinceridad de los esfuerzos que ella ha consagrado y consagra para buscar una solución al diferendo, que América aquí representada, no podía ni debía contemplar impasible [...] las actividades de la Comisión coinciden con el espíritu que nos anima y corrobora nuestras decisiones unánimes [...] Auguro a la Comisión un feliz éxito en sus gestiones y le afirmo solemnemente en nombre de la Conferencia, la seguridad de nuestro apoyo moral.” Tomado de CENTURIÓN, C. R., *op. cit.*, pp. 139-140.

²⁰³ “Libro Blanco”, México, AHSRE, III-2470-4.



LÍNEA PARAGUAYA DE ARTILLERÍA, COLECCIÓN ICONOGRÁFICA DE LOS ARCHIVOS DE LA SDN, GINEBRA

Con la reanudación de las hostilidades en el Chaco, la Comisión de Encuesta suspendió sus gestiones –al estimarlas incompatibles con esa situación– y permaneció en espera de nuevas instrucciones por parte del Consejo. Mientras tanto, el Comité de Tres solicitó la mediación de Argentina, con la intención de que Paraguay aceptara las medidas arbitrales propuestas por la Comisión.²⁰⁴

El 20 de enero de 1934, el Consejo de la Sociedad de Naciones amplió el mandato de la Comisión Viajera para que ensayaran todos los medios capaces de llevar a un acuerdo, tanto en lo relativo a la conclusión de la guerra como en lo referente a la solución del diferendo territorial. Gracias a ello, la Comisión procedió a estudiar un nuevo plan de trabajo centrado en los siguientes objetivos: reanudar las negociaciones; observar las reacciones de Bolivia y Paraguay frente a la gestión argentina; ensayar un acuerdo transaccional directo; y, primordialmente, hacer cesar las hostilidades de cara a una proposición concreta de arbitraje establecida por ella y sostenida por el Consejo.²⁰⁵

²⁰⁴ Luis Quintanilla a Subsecretario de Relaciones Exteriores, París, 17.I.1934, AHSRE, III-302-1 (I).

²⁰⁵ Gilberto Raúl Rivera Flandes a Secretario de Relaciones Exteriores, Buenos Aires, 14.II.1934, AHSRE, III-302-1 (III).

Con el restablecimiento de las negociaciones en Buenos Aires, la Comisión exploró sin éxito las posibilidades de concretar un acuerdo directo entre Bolivia y Paraguay. En vista de ello, tras un periodo de intenso trabajo, la Comisión presentó a las partes un "Proyecto de Tratado de Paz" el 22 de febrero de 1934, el cual sería su propuesta más ambiciosa para solucionar el conflicto del Chaco. En síntesis, dicho tratado establecía: 1.- la cesación definitiva de las hostilidades; 2.- la desmovilización de los dos ejércitos; 3.- la reducción de efectivos militares a cinco mil hombres y la prohibición de adquirir material bélico hasta que se dictara el laudo arbitral en la cuestión de fondo; 4.- un arbitraje *juris* ante el Tribunal Permanente de Justicia Internacional de La Haya, sobre todo el territorio del Chaco, con exclusión de la zona Hayes a favor de Paraguay y sin ninguna compensación valedera a favor de Bolivia.²⁰⁶ No obstante que el proyecto de tratado preveía mayores beneficios territoriales para Paraguay, éste, considerando la inviabilidad de las propuestas que presentó a manera de respuesta, lo rechazaba ampliamente.²⁰⁷ Al respecto, la Comisión de Encuesta señala en su informe final:

[...] El Paraguay sólo aceptaba poner fin a las hostilidades, mediante un acuerdo que fuese esencialmente un arreglo de seguridad, debiendo reservarse la solución de fondo para negociaciones ulteriores, a menos que Bolivia aceptara desde aquel momento, renunciar a toda reivindicación sobre una parte muy importante del

²⁰⁶ El Tratado de Paz propuesto por la Comisión de la Sociedad de Naciones puede consultarse en SOCIÉTÉ DES NATIONS, "Rapport de la Commission...", *op. cit.*, pp. 42-44.

²⁰⁷ Estas son las propuestas que Paraguay hizo a la Comisión de la Sociedad el 3 de marzo de 1934: "1.º Cesación inmediata de las hostilidades, bajo garantía de seguridad; 2.º La posición de los núcleos de fuerzas adversas debe ser equidistante, en el sentido militar, de las líneas de separación de las mismas, en el momento de concertarse la cesación de hostilidades; 3.º Un solo país –Paraguay– debe mantener la policía de seguridad en el territorio del Chaco, pudiendo consignarse la declaración de que el ejercicio de esta facultad no sea, por sí misma, invocable, ante el árbitro; 4.º La materia del arbitraje debe ser la determinación de los límites que en el 'hinterland' occidental del Río Paraguay y en regiones no arbitradas, separaban la provincia del Paraguay del Gobierno Militar de Chiquitos y de las provincias del Alto Perú; 5.º La Conferencia de los países limítrofes se reunirá después de concertada la paz, y antes de iniciarse el procedimiento arbitral; 6.º El Tratado autorizará a la H. Comisión de la Sociedad de las Naciones a investigar a quién incumbe la responsabilidad de haber causado la guerra, y a elevar el informe correspondiente para que la Sociedad de las Naciones, por los órganos que procedan determine las sanciones del caso." Tomado de CENTURIÓN, C. R., *op. cit.*, pp. 114-115.

Chaco. Bolivia insistía en concertar un acuerdo para la solución de fondo, pues, a su juicio, las cláusulas de seguridad tenían un carácter secundario.²⁰⁸

Si bien la Comisión de Investigación partió a Ginebra a mediados de marzo con el propósito de informar *in-extenso* al Consejo sobre el curso de sus gestiones, así como sobre todos los antecedentes del litigio, ésta, con el deseo de asegurar la continuidad de su acción, confió a uno de sus miembros, al Dr. Juan Antonio Buero, la misión de seguir de cerca los acontecimientos después de su partida y representarla como mandatario especial en todas las negociaciones que en su ausencia se produjeran.²⁰⁹ El retiro de la Comisión internacional ocurrió en un momento en que, como hizo ver Julio Álvarez del Vayo, la cuestión del Chaco era ensombrecida por una incógnita mayor:

[...] lo importante es saber si América va a ser un continente de violencia o un continente de derecho. Si la declaración de las repúblicas americanas de 3 de agosto de 1932 es una palabra, un conjunto de palabras o una acción. Si América va a consentir, pese a todos los pactos, que la violencia y la fuerza triunfen sobre el derecho.²¹⁰

Esta declaración fue dirigida especialmente a Argentina, cuyo canciller, Carlos Saavedra Lamas, llegó a expresar a Álvarez del Vayo que Bolivia estaba “terminada” y que la victoria paraguaya era inevitable.²¹¹

III. 5 El informe de la Comisión de Encuesta: el embargo de armas

El informe de la Comisión, presentado al Consejo de la Sociedad de Naciones se convirtió en un elemento informativo de gran valor para difundir y tomar medidas

²⁰⁸ MERCADO MOREIRA, M., *op. cit.*, p. 180.

²⁰⁹ Embajador de México en Buenos Aires a Secretario de Relaciones Exteriores, “El conflicto del Chaco y la Comisión de Investigación de la SDN”, Buenos Aires, 13.III.1934, AHSRE, III-302-1 (III).

²¹⁰ Embajada de México en Argentina a Secretario de Relaciones Exteriores, Buenos Aires, 16.III.1934, AHSRE, III-302-1 (III).

²¹¹ ROUT, L. B., *op. cit.*, pp. 88-89.

concretas respecto del Chaco. A través de él, la Comisión denunció la guerra como “sin sentido”,

[...] particularmente despiadada y atroz [donde] los soldados se enfrentan en los matorrales, lejos de los centros de población, bajo un clima muy duro. Los enfermos y los heridos reciben frecuentemente curaciones insuficientes, en razón de la dificultad de improvisar, con los medios limitados, un servicio sanitario [satisfactorio] Además [...] mientras la lucha continúa, estos dos países se empobrecen, y el futuro aparece para ellos cada vez más oscuro. La juventud está al frente, las universidades están cerradas, mientras [...] que estas dos naciones tienen necesidad de todas las fuerzas que representa esta juventud –hoy parcialmente desaparecida– para desarrollarse, para realizar mejores condiciones de vida, una mejor educación del pueblo, una mejor higiene, *la guerra del Chaco representa, para el progreso de la civilización de esta parte de América Latina, una verdadera catástrofe.*²¹²

Se acusaba a los juristas e historiadores de Bolivia y Paraguay –“doctores en Chaco”, como eran conocidos– de debatir sobre puntos insignificantes mientras sus países se desangraban. En aras de la pacificación del Chaco, la Comisión se abstuvo de señalar responsables y de formular acusaciones directas:

La Comisión conoce las acusaciones que cada gobierno presenta contra el otro, pero ella ha estimado, y ella continúa estimando, que si, como lo ha declarado el Consejo en su reporte de 20 de enero último, “el objetivo esencial es el de llegar a una solución que asegure la paz y las buenas relaciones entre las partes”, en tanto que una sólo posibilidad de conciliación subsista, no se trata de una encuesta acompañada de una perspectiva de sanciones eventuales la que llevará a una solución y a la pacificación necesaria de los ánimos.²¹³

Sin embargo, el informe sí exponía la presencia y la magnitud de los intereses extranjeros en el Chaco. Además de la extensa producción de tanino por compañías argentinas, inglesas y norteamericanas²¹⁴, el informe de la

²¹² SOCIÉTÉ DES NATIONS, “Rapport de la Commission...”, *op. cit.*, p. 57. Las cursivas son nuestras.

²¹³ *Ibid.*, p. 51.

²¹⁴ *Ibid.*, pp. 14-15.

Comisión se refería al creciente interés por los yacimientos petrolíferos recientemente descubiertos en la región occidental del Chaco, cerca de la cual se encontraba el ejército paraguayo, y al hecho de que la Standard Oil Company de Nueva Jersey se trasladara, a través de la frontera argentina, a la sección boliviana del Chaco, después de que Argentina estableciera su monopolio de petróleo –Yacimientos Petrolíferos Fiscales– en 1927.²¹⁵ Al referirse al hecho de que los dos ejércitos peleaban con un material de guerra moderno –aeroplanos, carros blindados, lanza flamas, cañones de tiro rápido, metralletas y armas automáticas–, el informe puntualizaba: “Las armas y el material [de guerra] de toda naturaleza no son fabricados en el lugar, sino que son proporcionados a los beligerantes [sin ninguna dificultad] por países de América y Europa.”²¹⁶ La pacificación del Chaco encontraba, en opinión de la Comisión, un obstáculo mayor que el de la obstinación bélica de las partes:

Para detener el desarrollo de esta catástrofe, la Comisión estima necesaria una acción conjunta de todas las fuerzas de paz, trabajando de común acuerdo. Es indispensable que *el sistema de la multiplicidad de las intervenciones llegue a su fin*, que no haya más de puerta entre abierta permitiendo a las partes de dejar una instancia por otra más y de ensayar una nueva fórmula cuando las negociaciones toman un giro que no les satisface. Si las partes tienen el sentimiento que, aún después del fracaso de los diversos esfuerzos intentados desde hace dos años, la Sociedad de las Naciones no es la última instancia, y que ellas pueden aún vislumbrar la posibilidad de una otra intervención, la causa de la paz estará grandemente comprometida.²¹⁷

Para forzar el fin de esta guerra “inhumana y criminal”, debía hacerse un control riguroso del tránsito de mercancías por parte de los países vecinos y una limitación de las exportaciones de las demás naciones del mundo hacia Bolivia y Paraguay.²¹⁸

²¹⁵ *Ibid.*, pp. 16-17.

²¹⁶ *Ibid.*, pp. 54, 57.

²¹⁷ *Ibid.*, p. 57. Las cursivas son nuestras.

²¹⁸ *Ibid.*, p. 58.



JOVEN SOLDADO PARAGUAYO, COLECCIÓN ICONOGRÁFICA DE
LOS ARCHIVOS DE LA SDN, GINEBRA



METRALLETA ANTI-AÉREA CONFISCADA A BOLIVIA POR EL EJÉRCITO PARAGUAYO,
COLECCIÓN ICONOGRÁFICA DE LOS ARCHIVOS DE LA SDN, GINEBRA

La impresión que el informe produjo en los círculos de Ginebra aumentó dos días después con el discurso radiofónico en torno al informe de la Comisión y a la alarmante situación que se vivía en el Chaco pronunciado por el delegado español Julio Álvarez del Vayo.²¹⁹ El resultado inmediato de estos hechos, tal como informaba Castillo Nájera a la cancillería mexicana, fue el que “por primera vez se habló de una manera clara, en los grupos de consejeros, de los intereses de Argentina que obligan al gobierno de Buenos Aires a prestar un apoyo decidido al gobierno paraguayo. Se comentó también el auxilio que los bolivianos reciben de corporaciones privadas norteamericanas.”²²⁰

Por otra parte, la presentación formal del informe del Chaco al Consejo, con presencia de los comisionados, prevista para el 16 de mayo, se pospuso inesperadamente por 24 horas. El delegado de Gran Bretaña, Anthony Eden, hizo esta solicitud de aplazamiento en una reunión privada, con el fin de presentar una proposición concreta que aún no recibía de Londres, dado que tanto el gobierno como la opinión pública ingleses se habían conmovido con los últimos acontecimientos del Chaco: la amenaza paraguaya de fusilar, selectivamente, a oficiales bolivianos prisioneros en caso de que La Paz ordenara nuevos bombardeos aéreos sobre poblaciones civiles,²²¹ y la respuesta boliviana, que preveía emplear todos sus recursos aéreos para bombardear Asunción en el caso de que un solo prisionero fuera ejecutado.²²²

El objetivo de la proposición inglesa, presentada el 17 de mayo, era aprobar el embargo de armas a Bolivia y Paraguay. Ésta fue inscrita para la sesión del día 19 y se comisionó al representante de México en el Consejo, Francisco Castillo Nájera, para la elaboración de una resolución completa en este sentido. Además, en tanto que presidente del Comité de Tres, se le pidió que realizara las consultas necesarias para tratar el tema del embargo en la próxima reunión extraordinaria del Consejo fijada para el 30 de mayo de 1934.

²¹⁹ La transcripción de este discurso, pronunciado en Ginebra el 13 de mayo de 1934, puede consultarse en AHSRE, III-302-1 (IV).

²²⁰ Francisco Castillo Nájera a Secretario de Relaciones, París, 24.V.1934, AHSRE, III-302-1 (IV).

²²¹ *Ibid.*

²²² Frías Beltrán a Relaciones, Telegrama, Asunción, 7.V.1934, AHSRE, III-302-1 (IV).

Inmediatamente, el representante mexicano se reunió con sus compañeros del Comité de Tres –los delegados de Checoslovaquia y España– para expedir el telegrama de consulta sobre el embargo internacional. Si este paso resultaba infructuoso, según informaba Castillo Nájera a la cancillería mexicana, los Consejeros tomarían medidas más enérgicas contra los beligerantes: ruptura de relaciones diplomáticas, privación de auxilio económico y suspensión de tráfico comercial.²²³ Aunque se estimaba que la eficacia de cualquier medida de embargo comercial a nivel internacional encontraría sus límites en un contexto de depresión económica mundial, en el que la venta de armas era también un medio para reforzar las débiles economías nacionales de los países productores, el proyecto siguió adelante.²²⁴

El día 22 de mayo, la cancillería mexicana notificó a la Secretaría General de la Sociedad de Naciones su adhesión sin condiciones al embargo colectivo,²²⁵ al tiempo que Puig Casauranc enviaba un mensaje a los gobiernos de Bolivia y Paraguay pidiéndoles que llegaran a un arreglo inmediato y directo del conflicto para así escapar a este tipo de sanciones.²²⁶

Como resultado de las consultas realizadas desde Ginebra a un gran número de gobiernos miembros y ajenos a la Sociedad de Naciones, se tomaron medidas para impedir el aprovisionamiento de armas y material de guerra a ambas partes. Hacia agosto de 1934, el embargo resultó virtualmente completo.²²⁷ Treinta

²²³ Francisco Castillo Nájera a Secretario de Relaciones, París, 24.V.1934, AHSRE, III-302-1 (IV).

²²⁴ ROUT, L. B., *op. cit.*, p. 91.

²²⁵ Relaciones a Avenol, Telegrama, México, 22.V.1934, AHSRE, III-302-1 (IV).

²²⁶ Puig Casauranc a Justo Pastor Benítez –canciller paraguayo– y Daniel Salamanca –presidente boliviano–, 22.V.1934, AHSRE, III-302-1 (II).

²²⁷ WALTERS, F. P., *op. cit.*, pp. 517-518. La medida de embargo para Bolivia y Paraguay impuesta por la Asamblea de la Sociedad de Naciones se hizo en los siguientes términos: "la Asamblea aprueba como una de las medidas tendientes a asegurar y a mantener la cesación de las hostilidades, la prohibición de suministro de armas y de material de guerra, a Bolivia y al Paraguay, y recomienda a los miembros de la Sociedad de las Naciones, respecto a las decisiones ulteriores que pudieran tomar sobre mantenimiento, modificaciones eventuales o levantamiento de esta prohibición, de tener en cuenta el curso que dé cada una de las partes a las recomendaciones de la Asamblea" Tomado de CENTURIÓN, C. R., *op. cit.*, p. 185. Los países que estuvieron de acuerdo en emprender acciones de embargo fueron: Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Colombia, Checoslovaquia, Chile, China, Dinamarca, Ecuador, España, Estado Libre de Irlanda, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Guatemala, Haití, India, Italia, Latvia, Lituania, Luxemburgo, México, Noruega, Países Bajos, Panamá, Perú, Polonia, Portugal, Rodesia del Sur, Suecia, Suiza, URSS, Uruguay, Venezuela, Yugoslavia. ROUT, L. B., *op. cit.*, pp. 89-90.

y siete miembros de la Sociedad de Naciones, además de Estados Unidos²²⁸ y Brasil, aprobaron medidas legales para prohibir la venta de armas a los beligerantes. El embargo se mantendría íntegramente hasta diciembre de 1935. Invocando los perjuicios que en su calidad de país mediterráneo le acarrearía el embargo, Bolivia insistió inútilmente en el levantamiento del mismo, lo cual generó un serio disgusto de La Paz con el Comité de Tres y, particularmente, con la comprometida actividad de Francisco Castillo Nájera, su presidente:

[En Bolivia] se atribuyen a mi persona y a mi patria todas las actividades del Comité de Tres. Se me atribuye, asimismo, una influencia preponderante en el Consejo, por lo que no es de extrañar que la prensa y el gobierno boliviano consideren que el representante de México se encuentra animado de manifiesta hostilidad para Bolivia.²²⁹

La desesperación de Bolivia ante el embargo era tal que llevó a su representante ante la Sociedad de Naciones, Costa du Rels,

[...] a solicitar que yo [Castillo Nájera], en calidad de Presidente del Comité, y dados los hondos sentimientos de fraternidad que ligan a México con Bolivia, me dirigiera y recomendase a los gobiernos de la Gran Bretaña y Holanda que vendieran armas al Gobierno de Bolivia. Exigió, por último, que convocara al Comité de los Tres en calidad de Presidente del mismo, para que [...] considerando el perjuicio que resentían las tropas bolivianas por la falta de armamentos abiertamente se declarase a favor de la suspensión del embargo de armas.²³⁰

²²⁸ Poco antes de la puesta en marcha del embargo organizado por la Sociedad de Naciones, el gobierno norteamericano, en manos de Franklin D. Roosevelt, declaró un embargo sobre la venta de armas a los beligerantes, no obstante la vigencia de sus tratados comerciales vigentes con Bolivia (1858) y Paraguay (1859), los cuales rechazaban la decisión unilateral de suspender la venta de armas. En ese momento, Bolivia tenía pedidos por dos millones de dólares en equipo. Pese a esta suspensión comercial, el conflicto del Chaco continuó siendo una excelente oportunidad para que los fabricantes norteamericanos concretaran ventas millonarias de camiones, aviones, armamento, municiones y hasta uniformes de la I Guerra Mundial, especialmente a Bolivia. Únicamente la Curtiss-Wright Export Company y la Burns Shipping Corporation fueron acusadas y enjuiciadas por continuar dichas actividades comerciales. *Ibid*, p. 64.

²²⁹ Castillo Nájera a Secretario de Relaciones, “Embargo de armas. Protesta del delegado boliviano”, París, 20.VI.1934, AHSRE, III-302-1 (V).

²³⁰ Castillo Nájera a Secretario de Relaciones, “La situación actual del embargo de armas”, París, 19.VII.1934, AHSRE, III-302-1 (V).

El 31 de mayo, Bolivia, que llevaba la peor parte en el terreno de las armas, solicitó al Consejo la aplicación del procedimiento previsto en el artículo 15 del Pacto y presentó enseguida, dentro del plazo de catorce días que estipulaba el mismo artículo, una petición conducente a someter el conflicto al estudio de la Asamblea de la Sociedad de Naciones. Bolivia hacía esta solicitud en el momento en que el Consejo estaba por dictar las recomendaciones para la solución de la disputa y exigir a ambas partes aceptarlas o sufrir las consecuencias, las cuales -a decir de Walters- "serían definitivas y severas."²³¹



MAYOR BOLIVIANO PRISIONERO EN COMPAÑÍA DE SUS OFICIALES, COLECCIÓN ICONOGRÁFICA DE LOS ARCHIVOS DE LA SDN, GINEBRA

²³¹ WALTERS, F. P., *op. cit.*, p. 520.



DESFILE DE PRISIONEROS BOLIVIANOS EN ASUNCIÓN, COLECCIÓN ICONOGRÁFICA DE LOS ARCHIVOS DE LA SDN, GINEBRA

Tan pronto como Bolivia hubo invocado el artículo 15 del Pacto, Paraguay manifestó ciertas dudas sobre la posibilidad de llevarlo a una aplicación íntegra en aquellas circunstancias. Examinada la cuestión por la Comisión Jurídica de la Asamblea, ésta declaró unánimemente su aplicabilidad. Bajo el artículo 15 del Pacto se preveía un último intento de conciliación que la Asamblea confió a una comisión especial compuesta por 23 de sus miembros "encargada de buscar un arreglo conciliatorio entre los dos países beligerantes, y, en caso de no ser posible dicho arreglo, de preparar el informe respectivo sobre las causas de la divergencia, sugiriendo al mismo tiempo, las recomendaciones conducentes a la solución."²³²

Al ser tan numerosa, la Comisión creó a finales de septiembre de 1934 un sub comité integrado por sus miembros latinoamericanos –Argentina, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México y Venezuela– que fue brevemente presidido por Checoslovaquia y más tarde por Castillo Nájera en representación de México. Tras entrar en contacto con las partes, el sub comité procedió a preparar sus

²³² MERCADO MOREIRA, M., *op. cit.*, p. 186.

recomendaciones para la elaboración de una fórmula de arreglo "indivisible en su conjunto" que cubriera todos los detalles posibles: el cese de hostilidades, la desmovilización de los ejércitos y la inspección temporal de las zonas evacuadas, que serían organizadas y supervisadas por una comisión neutral militar. La recomendación buscaba asegurar igualmente una solución justa de la disputa territorial y salvaguardar los intereses de ambos países con respecto a las comunicaciones y al desarrollo comercial.²³³

La Asamblea Extraordinaria convocada para examinar el conflicto del Chaco sesionó por primera vez el 20 de noviembre de 1934. En ella estuvieron representados 51 países y a México le tocó el honor de presidirla. En su discurso inaugural, Castillo Nájera expresaba:

El fenómeno más visible, el síntoma más doloroso, es sin duda alguna, la efusión de sangre, y la preocupación que se impone a la conciencia de todos es la de detener esa carnicería, cuyas consecuencias inmediatas y lejanas alcanzan proporciones de un desastre incalculable. Desgraciadamente los motivos expuestos en el informe bastan para explicar la posibilidad ante la que se han estrellado hasta ahora las tentativas para llegar a un armisticio de duración apreciable. El Comité, sin descuidar las medidas necesarias para aplicar este procedimiento de urgencia, ha considerado un sistema completo que constituye un tratamiento radical de una enfermedad que amenaza convertirse en crónica.

La triste y dolorosa llaga abierta en las carnes de Bolivia y del Paraguay lastima e inquieta a toda la humanidad que siente como si una úlcera local envenenara el conjunto de la familia de los hombres, familia cada día más coherente y unificada, en obediencia a los mandamientos, a los intereses y a las necesidades ineludibles, de la organización mundial presente.

La Asamblea, sin duda, aprobará el informe subrayando de una manera especial la declaración que: "en las actuales circunstancias debe ante todo, tratar de ayudar eficazmente a dos Miembros de la Sociedad de las Naciones, para encontrar las bases de una paz duradera."

No me queda más que interpretar, estoy seguro, el sentimiento unánime de la Asamblea dirigiendo [...] el llamamiento más apremiante, pero lleno de cordialidad, a fin de que las partes interesadas, inspirándose en el mismo ideal, nos presten su

²³³ SOCIEDAD DE NACIONES, "Boletín Mensual de la Sociedad de las Naciones", Vol. XIV, Núm. 11. XI.1934, AHSRE, III-302-1 (IV).

colaboración, francamente, con toda su buena voluntad, para poner término a esta angustiosa situación, incompatible con los deberes de orden internacional a los cuales las dos partes, voluntariamente se han sometido.

Si Bolivia y Paraguay aceptan las recomendaciones que se proponen, habrán merecido el reconocimiento, no solamente de las futuras generaciones de sus patrias respectivas, sino también el de la posteridad mundial, puesto que habrán contribuido poderosamente a la realización de la obra tan largo tiempo perseguida por todos los pueblos: la concordia universal.²³⁴

Cuatro días más tarde —el 24 de noviembre—, la Asamblea de la Sociedad de Naciones aprobó una recomendación basada en la búsqueda de una solución justa. Como tal, una propuesta de arreglo fue solemnemente presentada a las dos partes: los miembros latinoamericanos apelaron a La Paz y a Asunción para su aceptación e incluso Estados Unidos y Brasil accedieron a formar parte de la Comisión militar neutral y de la Conferencia de Buenos Aires que preveía el arreglo.²³⁵

Paraguay exigió modificaciones a la propuesta de la Sociedad de Naciones y el Comité de 23 Estados que la Asamblea había establecido para actuar en su nombre se vio obligado a interpretar su respuesta como una negativa formal. Bolivia, por su parte, anunció su aceptación el 10 de diciembre. De esta manera, Paraguay, al decidir la continuación de las hostilidades contra un Estado miembro que estaba dispuesto a aceptar el veredicto de la Asamblea, quedaba expuesto a las sanciones previstas por el Pacto.²³⁶ Sin embargo, no hubo una propuesta firme en este sentido en el interior del Comité Consultivo de la Asamblea, el cual se limitó a recomendar a todos los miembros de la Sociedad el levantamiento parcial del embargo en beneficio de Bolivia. El 16 de enero de 1935, el Comité Consultivo de la Asamblea informaba:

²³⁴ Tomado de “Libro Blanco”, México, AHSRE, III-2470-4.

²³⁵ QUEREJAZU CALVO, R., *op. cit.*, pp. 161-162. La propuesta de arreglo puede consultarse en SOCIÉTÉ DES NATIONS, “Project provisoire de traité”, Genève, 5.III.1934., ASDN, C.115.M.42.1934.VII.

²³⁶ El artículo 16 del Pacto señala: “Si un miembro de la Sociedad recurriese a la guerra [...] se le considerará *ipso facto* como si hubiere cometido un acto de guerra contra todos los demás miembros de la Sociedad. Estos se comprometen a romper inmediatamente toda relación comercial o financiera con el estado que haya quebrantado el Pacto, y a hacer que cesen todas las comunicaciones financieras, comerciales o personales entre los nacionales de dicho Estado y los de cualquier otro Estado, sea o no miembro de la Sociedad.”

[...] a los miembros de la Liga de las Naciones que han tomado medidas de prohibición contra el suministro de armas a Bolivia y Paraguay; que, a su juicio, esta prohibición no debe seguir ejerciéndose contra Bolivia; por cuanto la prohibición sigue manteniéndose, el Comité Consultivo recomienda a los miembros de la Liga: 1) Completar las medidas ya adoptadas mediante cualquier otra medida necesaria para hacerlas más eficaces y en particular, mediante la prohibición de reexportar o de permitir el tránsito de material bélico; 2) Y en general de no autorizar la exportación de material bélico, sino a aquellos Gobiernos o agentes de los Gobiernos acreditados debidamente y ruega a los Gobiernos quieran notificar al Secretario General todas aquellas medidas tomadas como consecuencia de las recomendaciones citadas.²³⁷

El informe del Comité Consultivo fue aprobado por unanimidad y llevó a Paraguay a anunciar su retiro de la Sociedad de Naciones el 23 de febrero de 1935.²³⁸

III. 6 El saldo de la mediación de México en la guerra del Chaco

La ingerencia de la Sociedad de Naciones y por extensión la de México en el conflicto del Chaco llegó prácticamente a su fin con el retiro de la delegación paraguaya. La Sociedad de Naciones retiró decorosamente su mediación respecto del conflicto del Chaco tras haber sufrido un nuevo fracaso que afectó aún más su

²³⁷ Tomado de CENTURIÓN, C. R., *op. cit.*, pp. 198-199.

²³⁸ Paraguay expresó en su anuncio de retiro: “El Comité Consultivo al levantar unilateralmente el embargo, ha convertido una medida de represión indirecta de la guerra en sanción contra uno de los beligerantes. Semejante sanción no está prevista en el Pacto y, por lo tanto, ninguna autoridad de la Liga puede dictarla sin quebrantar el compromiso recíproco que vincula a los miembros de la Sociedad. Esta extralimitación de poder se agrava por la circunstancia de ser el embargo unilateral, en el presente caso, un medio de ayudar al indudable agresor a obtener lo que no ha podido conseguir por el empleo de sus propias fuerzas largamente preparadas. El Comité Consultivo considera que el Paraguay está obligado a abstenerse de recurrir a la guerra contra Bolivia en tanto que ésta se conforme a las recomendaciones de la Asamblea. Tal declaración carece de sentido en el caso de una guerra que lleva treinta y dos meses de duración. La prohibición de recurrir a la guerra solo cabe, según el Pacto, cuando el conflicto no se ha convertido en lucha armada. La solución del Comité Consultivo de fecha 16 de enero, constituye a juicio del Gobierno Paraguayo, un acto arbitrario, contra el cual no cabe recurso. Habiendo ingresado en la Sociedad de las Naciones en la convicción de que sus obligaciones como miembro se limitarían a las que define el Pacto y de que había de ser tratado en condiciones de perfecta igualdad con las otras Naciones, el Paraguay se ve compelido a apartarse de la institución...” Tomado de *ibid.*, pp. 200-201.

reputación internacional, todo ello en un momento en que Gran Bretaña y Francia observaban con preocupación la creciente amenaza militar nazi en Europa. A mediados de mayo, las potencias de Ginebra favorecieron la entrega de la cuestión del Chaco a Chile y Argentina. Entonces concluyó definitivamente la acción de la Sociedad de Naciones en la guerra del Chaco, no obstante que el asunto figurara en la agenda del Consejo y de la Asamblea que se reunieron en septiembre de 1935.²³⁹

El conflicto armado entre Bolivia y Paraguay siguió un breve curso²⁴⁰ hasta que el nuevo grupo de países mediadores, integrado por los Estados colindantes – Argentina, Brasil, Chile y Perú–, además de Uruguay y Estados Unidos, indujeron a los beligerantes a celebrar un armisticio y a firmar un Protocolo el 14 de junio de 1935, en virtud del cual se convocó la Conferencia de Paz que por primera vez se reunió en Buenos Aires el 1° de julio del mismo año, la cual estuvo integrada por los países ya citados, incluyendo, desde luego, a Bolivia y Paraguay.²⁴¹ Paradójicamente, la propuesta puesta sobre la mesa de negociaciones de esta Conferencia estaba basada en el proyecto de tratado diseñado por el Comité especial que estableció la Asamblea.²⁴² No obstante, la Sociedad de Naciones fue excluida totalmente de estas negociaciones, ante el rechazo del canciller Saavedra Lamas a admitir al menos un representante de Ginebra en Buenos Aires.²⁴³

México, que desde 1929 había colaborado ininterrumpidamente durante cinco años como mediador en el conflicto desde diversas instancias diplomáticas – Comisión de Neutrales, Sociedad de Naciones y VII Conferencia Internacional

²³⁹ ROUT, L. B., *op. cit.*, p. 94 ; SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Journal Officiel*, Supplément Spécial N° 143 “Actes de la Seizième Session Ordinaire de l’Assemblée, Procès-verbal de la Sixième Commission (Questions politiques)”, Genève, 1935, pp. 15-20.

²⁴⁰ A principios de 1935, ambos ejércitos habían alcanzado el límite de sus capacidades militares y financieras para prolongar la guerra. Las ofensivas paraguayas cesaron en marzo de ese mismo año, una vez que Asunción aceptó que carecía de la fuerza necesaria para avanzar más sobre el Chaco en dirección a los campos de petróleo en Villa Montes. Ciertamente, Bolivia perdió el Chaco y el litoral en el río Paraguay que tanto había anhelado, pero no perdió ningún yacimiento de petróleo. Paraguay, por su parte, ganó un vasto territorio chaqueño, pero no alcanzó los campos de petróleo. Desde esta perspectiva, no es posible diferenciar entre un país vencedor y otro vencido en la guerra.

²⁴¹ Sobre estas últimas negociaciones, *vid.* ROUT, L. B., *op. cit.*, pp. 111-217.

²⁴² PÉREZ GIL, L. V., *op. cit.*, p. 195.

²⁴³ ROUT, L. B., *op. cit.*, p. 95.

Americana— tampoco formó parte del Comité mediador que puso fin a la guerra. Pese a que el gobierno mexicano de Lázaro Cárdenas acreditó un observador a la Conferencia de Paz de 1935, y a que se abstuvo de dar muestras de insatisfacción, el acto de su exclusión le provocó un hondo disgusto.²⁴⁴

José Manuel Puig Casauranc, observador de México en la Conferencia de Paz que tenía lugar en Buenos Aires, fue, por su amplio conocimiento del caso — había formado parte de la Comisión de Neutrales y se había desempeñado como Secretario de Relaciones Exteriores de enero de 1933 a noviembre de 1934—, una fuente precisa para entender la exclusión mexicana. En el marco de la Conferencia de Paz, Puig Casauranc dirigió un extenso informe a la cancillería en manos de Emilio Portes Gil, cuyo último párrafo pone de manifiesto el sentir del gobierno mexicano. Puig Casauranc concluía su informe señalando: “Si la resolución pudiera llegar a ser el dejar sin embajador por algún tiempo a este país —Argentina— y tal vez a algunos otros, ruego atentamente a la Superioridad considere que juzgaré parte estricta del cumplimiento de mi deber facilitar, en cualquiera forma, las medidas que pudieran tomarse.”²⁴⁵

En la primera parte de su informe, Puig Casauranc lamentaba el que la exclusión de México pudiera traducirse “en disminución temporal de su influencia en Centro y Sudamérica y en quebranto de su prestigio, hábilmente adquirido y mantenido durante toda la época de nuestros gobiernos revolucionarios.” Como testigo de los últimos incidentes en torno a la guerra del Chaco, el diplomático mexicano estaba convencido de que,

[...] con habilidad extraordinaria, desde Ginebra empezó a preparar el campo para llegar al resultado que se buscaba: restar confianza a México en los

²⁴⁴ No obstante que antes de la primera reunión de la Conferencia de Paz, México recibió la invitación del Departamento de Estado norteamericano y del gobierno boliviano para incorporarse a sus trabajos junto con Colombia y Cuba, éste, por cuestiones de decoro, se vio en la necesidad de declinarla y de exponer su desinterés por ocupar un lugar en la mesa de negociaciones. Respecto de las gestiones de inclusión de México en el Comité mediador, Puig Casauranc señalaba que “dados los antecedentes de cinco años de trabajos, que México dedicó de forma tan desinteresada e imparcial a este asunto del Chaco, esa invitación a nuestro país, que entonces parecía posible, de segundo término, era ya *entrada por la gatera*, en vez de por la puerta de honor, como habría merecido México.” Puig Casauranc a Subsecretario de Relaciones, “No inclusión de México en el grupo mediador del Chaco”, Buenos Aires, 16.VII.1935, AHSRE, III-302-1 (IV).

²⁴⁵ *Ibid.*

beligerantes, disminuir su prestigio entre los mediadores, por las resistencias que el nombre de México despertara entre los beligerantes para continuar en su papel de mediador, y eliminar al fin, a México, no sólo en el momento teatral, aparatoso, de la firma de un arreglo de tregua y armisticio automático posterior, sino hasta en las conferencias definitivas de la paz, de modo que el éxito se lograra sin el más remoto concurso de nuestro país, y hasta por el contrario, habiéndose necesitado, en apariencia, para conseguir esos fines, la eliminación de México [...] No creo exagerar, sino cumplir con mi deber de precisar descarnadamente la situación. Sin llegar al extremo de afirmar que existiera –completo– un plan para estos propósitos, sí estoy convencido, de que se aprovecharon primero circunstancias pasajeras adversas y hábilmente se explotaron esas circunstancias después y se intrigó mucho y bien, para llegar al resultado que se quería: impedir que México adquiriera influencia o prestigio, por desinteresado que sea, en cosas del extremo Sur de América, del Perú para abajo.²⁴⁶

Las circunstancias a las que se refería el ex Secretario de Relaciones Exteriores, de las que en su opinión supo aprovecharse muy bien Argentina, fueron las que se derivaron del levantamiento del embargo de armas a Bolivia, es decir, de “la actitud de sanción que al fin tomó la Liga –frente a Paraguay– y con la que estuvo plenamente solidarizado México”, cuando, ciertamente, Ginebra no había definido quién era el Estado agresor en la guerra del Chaco, quizá motivada por la intransigencia paraguaya y buscando “robustecer su prestigio, tan opacado por las eternas timideces y claudicaciones [...] cuando se hallan implicadas las grandes potencias de Europa o de Asia”.²⁴⁷ El hecho de que México ocupara la presidencia del Comité de Tres y se sumara a esta medida de sanción contra Paraguay, lo colocó “en una situación de inferioridad moral en el momento de arreglos posteriores de paz, que ya eran un hecho”, pero lo cierto era, independientemente de que con ello se generara la desconfianza de Paraguay, que “presentado el asunto como un caso de lealtad de México para con la Liga, en su calidad de miembro, no podía hacer (y es la verdad) otra cosa que autorizar a

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ *Ibid.*

Castillo Nájera para que se solidarizara con los actos del Comité, en su sanción contra Paraguay.”²⁴⁸

México, en opinión de Puig Casauranc, no pudo sino sentir un “justo desagrado”, dado que el 12 de junio, tras la celebración del armisticio entre Bolivia y Paraguay y de la firma del Protocolo, en virtud del cual se convocó la Conferencia de Paz en Buenos Aires, “no hubo ni una sola palabra siquiera, en los discursos de ministros, medidores, etc., que se refiriera a los esfuerzos desarrollados por México, Colombia y Cuba, desde la primera chispa del conflicto.” Pese a todo lo anterior, el ex canciller mexicano expresaba en la última parte de su informe:

[...] que nada estaría más de acuerdo con mis sentimientos de diplomático mexicano y hasta con mi sentido de responsabilidad, como ex Secretario de Relaciones, que el que la Superioridad pudiera hallar, con la prudencia y justificación que la caracterizan, la manera de hacer sentir, alguna vez, que solo por consideraciones morales de gran altura, México toleró, en silencio, este indiscutible e inmerecido desaire. [...] *México dedicó cinco años a una labor de paz y de prevención de la guerra en el Chaco, que no tiene precedente, en América, porque era nuestro país el más desinteresado. Y no tuvo, sin embargo, una sola palabra de gratitud; por el contrario, constantes engaños, falsas posiciones, etc.*²⁴⁹

En cuanto a la pacificación permanente del Chaco, las labores de la Conferencia de Paz concluyeron el 21 de julio de 1938, cuando se alcanzó un acuerdo integral y, bajo sus auspicios, los Estados beligerantes y los países mediadores firmaron un Tratado de Paz, Amistad y Límites, que definitivamente puso fin al conflicto y que dispuso que la línea divisoria entre las dos repúblicas vecinas fuera determinada mediante decisión arbitral rendida por los presidentes de Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos, Perú y Uruguay.

México siguió desde lejos las labores de la Conferencia, y al tener noticias del arreglo concertado entre los países en disputa, dio instrucciones a su delegado ante la Sociedad de Naciones, Luís Padilla Nervo, para hacer, durante la

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ *Ibid.* Las cursivas son nuestras.

Asamblea General reunida en septiembre de 1938, un justificado recuento de la valiosa actuación de México y de la Sociedad de Naciones ante el conflicto del Chaco:

[...] Pocas veces han coincidido en los diferendos que han separado temporalmente a dos países americanos, tal número de circunstancias de orden histórico, político, jurídico y geográfico, para contribuir a complicar el problema y dificultar su arreglo por medios pacíficos, en forma justa y que satisficiera las demandas aparentemente irreconciliables de los dos países en conflicto.

Desde los comienzos del conflicto, el gobierno de México unió sus esfuerzos a los de otros países americanos, en la función que Bolivia y Paraguay les encomendaron con el propósito de que estudiaran la fórmula de arreglo, y en este espíritu colaboró durante varios años en las labores de la Comisión de Neutrales de Washington.

Posteriormente cuando los países contendientes manifestaron su intención de llevar su problema al estudio de la Sociedad de las Naciones, México expresó la esperanza de que la Sociedad tuviese resultados satisfactorios, que los alcanzados hasta ese momento por la mencionada Comisión de Neutrales, e hizo patente que su participación en la misma, no había tenido otra significación, que su vehemente anhelo de cooperar al restablecimiento rápido y durable de la paz entre dos países hermanos y de la armonía internacional en América, y que aplaudía, por tanto, todo nuevo intento en tan noble finalidad, cualquiera que fuese el organismo [elegido por las partes]

México, como otros países de América, deseoso de evitar que en el Nuevo Continente se recurra, para resolver diferencias internacionales, a luchas sangrientas y soluciones de fuerza y prepotencia militar, ha mantenido su fe en la conciliación, el arbitraje, la mediación y todo procedimiento que lleve al arreglo pacífico de los conflictos y diferendos entre las naciones.

México siguió con el mayor interés y confianza los esfuerzos desarrollados por las Conferencias de Paz de Buenos Aires, y ahora que estos esfuerzos han sido coronados por el éxito y los países en pugna han llegado a un acuerdo, sobre el texto de un Tratado de Amistad y Límites, consideramos la conclusión de este Tratado como el principio y la garantía de una paz durable, que no proviene de la dominación de la fuerza, del agotamiento o de la derrota, sino que ha sido alcanzado por la voluntad libre de las Partes y el afán sincero de consolidar y armonizar en la justicia, los derechos de ambos países.

México, por tanto, expresa una vez más su satisfacción y felicita de la manera más cordial a los Gobiernos de Bolivia y Paraguay, al Gobierno argentino, que dio hospitalidad en su país a las Conferencias de la Paz, y que tuvo tan importante participación en los esfuerzos para la solución del conflicto, así como a los demás países mediadores Brasil, Chile, Estados Unidos de América, Perú y Uruguay.

La participación de la Sociedad de las Naciones facilitó el arreglo que celebramos hoy, contribuyendo también al éxito de las conferencias de Paz de Buenos Aires, que hace posible la terminación definitiva del Conflicto del Chaco, y elimina así el único peligro actual de turbar la paz en América.²⁵⁰

²⁵⁰ “Libro Blanco”, México, AHSRE, III-2470-4.

IV. La política exterior de México en la Sociedad de Naciones ante el conflicto de Leticia (1932-1935)

Sería deseable que la opinión pública de ambos adversarios pudiera ser aclarada, porque aquellos que hacen campañas de prensa [...] jamás han venido a estas comarcas alejadas, duras e ingratas, donde la naturaleza le recuerda al hombre a cada instante que sus esfuerzos son vanos, pues siempre será ella la más fuerte.

INFORME DE LA COMISIÓN ADMINISTRATIVA DE LA
SOCIEDAD DE NACIONES, Leticia, 5.II.1934

Un mes después de la toma del fortín Boquerón en el Chaco, el 1 de septiembre de 1932, una banda armada de civiles y militares peruanos, residentes de la provincia peruana de Loreto, cruzaron el río Amazonas, que servía de frontera natural con Colombia, y ocuparon un estratégico puerto colombiano, centro de un vasto territorio conocido como Trapecio de Leticia, buscando su reincorporación al territorio de Perú.

IV. 1 Preliminares del conflicto: del tratado de Guayaquil al tratado Salomón Lozano

Pese a que el litigio de fronteras entre Colombia y Perú puede seguirse hasta principios del siglo XIX, al tratarse de un problema de indefinición territorial y de fronteras común a todas las naciones recién emancipadas del imperio español²⁵¹, éste no fue un motivo de preocupación para los gobiernos de Bogotá y de Lima sino en dos ocasiones separadas por un siglo: 1828 y 1932.

²⁵¹ Recordemos que tras la independencia del Imperio español, las nuevas repúblicas americanas se constituyeron territorialmente sobre la base de las divisiones administrativas proyectadas en el antiguo régimen para la mejor administración colonial. Sobre la base del principio de *uti possidetis juris* las antiguas divisiones administrativas coloniales tomaron la forma de divisiones políticas entre los nuevos Estados. El proceso de definición fronteriza, sin embargo, presentó graves dificultades a las nuevas repúblicas, debido, principalmente, a la inmensidad territorial de los nuevos Estados, muchas veces desconocida, dada la carencia de comunicaciones interiores. En este sentido, no resulta extraño el que prevalecieron indefinidas las fronteras de algunos países latinoamericanos ya entrado el siglo XX. Esta problemática, como es sabido, originó desavenencias entre las nuevas repúblicas que bien pudieron definirse diplomática o militarmente a lo largo del siglo XIX.

Ciertamente, la imprecisión territorial, herencia del pasado colonial, fue especialmente grave en los casos de Colombia y Perú, cuyos límites en su extremo oriental debían trazarse sobre la cuenca del río Amazonas, donde el clima y el difícil acceso complicaban la delimitación fronteriza sobre el terreno. Tras su independencia, esta imprecisión limítrofe llevó a la guerra a Colombia y a Perú en 1828, la cual llegó a su fin un año más tarde con la victoria de las fuerzas colombianas en la batalla de Tarqui. Ambos países firmaron un tratado de paz en Guayaquil el 22 de septiembre de 1829, por el cual Perú se comprometía a reconocer la soberanía de Colombia hasta la orilla izquierda del Amazonas, sobre la base del principio de *uti possidetis juris*.²⁵² Pese a la aceptación de una frontera común, los límites sobre el terreno entre Colombia y Perú permanecieron imprecisos a lo largo de un siglo. Dada la lejanía de la zona amazónica, Colombia se preocupó poco de su colonización, en tanto que Perú, favorecido por un mejor acceso y por el avance de la empresa gomera y azucarera²⁵³, llevó a cabo una ocupación clandestina de los territorios reconocidos a Colombia por el tratado posbélico, llegando a ceder una parte de ellos a Brasil el 23 de octubre de 1851. Esta situación se vio agravada cuando algunos industriales peruanos, atraídos aún más por la abundancia de caucho y de tierras propicias para el cultivo de caña, se establecieron poco después en las regiones ribereñas a ambos lados del Amazonas.²⁵⁴ En consecuencia, las relaciones colombo-peruanas se vieron deterioradas por todas estas circunstancias, a las que al tiempo se sumó una ola creciente de incidentes fronterizos entre los nacionales de ambos países. Ante ello, Colombia formuló en 1906 la exigencia de la suscripción de un *modus vivendi* que estableciera como límite el curso del Amazonas hasta la frontera con Brasil, y que supusiera la soberanía de Colombia en su margen derecho y la de Perú en el izquierdo. Sin embargo, ante las protestas y reclamaciones del departamento

²⁵² Véase cita 128.

²⁵³ Al tratarse de una zona recóndita, alejada por grandes obstáculos difíciles como lo eran montañas y las selvas cisandinas, el Amazonas era para Colombia en el siglo XIX una aspiración teórica. Para Perú, en cambio, el Amazonas y sus afluentes superiores en su curso bajo y medio, empezaba a convertirse en una zona de creciente importancia con el desarrollo de la industria gomera y de la producción azucarera. BERTRAM, Geoffrey, "Peru, 1930-1960" en Leslie BETHELL, *The Cambridge history of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, Vol. VIII, p. 415.

²⁵⁴ YEPES, J. M., *op. cit.*, pp. 5-10.

peruano de Loreto, concretamente, de las casas comerciales que explotaban con éxito las afluentes superiores del Putumayo –el Carapaná y el Igarapanná–, Perú no accedió a la suscripción de este *modus vivendi* negociado con Colombia. Pese a que ello no afectó gravemente las relaciones entre ambos países, los más frecuentes choques entre los destacamentos colombianos y peruanos, así como con algunos industriales gomeros de la parte alta de los ríos Putumayo y Caquetá, sí lo hicieron.²⁵⁵

Ya en el siglo XX, varios ensayos de negociación y arbitraje se sucedieron infructuosamente para intentar establecer una definición precisa de la frontera amazónica,²⁵⁶ hasta que ambos países firmaron en Lima un tratado secreto de esta naturaleza el 24 de marzo de 1922, el Tratado Salomón-Lozano.²⁵⁷ En el preámbulo de este tratado, las dos potencias signatarias declaraban que:

²⁵⁵ En 1911 tuvo lugar uno de estos incidentes armados, el de "La Pedrera", cuando fuerzas regulares peruanas, al mando del Comandante Oscar Benavides -quien en 1933 ocuparía la presidencia de Perú-, atacaron un destacamento de policía colombiano sobre el Caquetá. En este caso, el general colombiano Alfredo Vázquez Cobo, uno de los principales protagonistas de la disputa amazónica, refiere que "habían influido notoriamente los intereses particulares peruanos enclavados en nuestro territorio, como había sido la situación creada por la firma Julio C. Arana & Cía. En el Putumayo y la hacienda "La Victoria" de Constancia Vigil en el Amazonas. Esas explotaciones agrícolas se convirtieron en poderosos enclaves peruanos en nuestro suelo, apoyados por los gobiernos de Lima, en calidad de puestos de avanzada." Por otra parte, la explotación indígena de las compañías caucheras en el Amazonas era objeto de denuncias internacionales desde principios del siglo XX. Una de estas protestas fue presentada por el Papa Pío X en su encíclica *Lacrimabili Statu*, de 7 de junio de 1912, instando a Arzobispos, Obispos y a los gobiernos de América Latina a que aunaran esfuerzos para poner término a los crímenes sufridos por la población indígena en la zona. Como resultado de este llamado, el gobierno colombiano expidió la *Ley 14* en septiembre del mismo año, por la cual se destinaría anualmente la suma cien mil pesos para auxiliar a la Junta Arquidiócesana Nacional de Misiones, la cual trabajaba sobre el terreno para contrarrestar esta situación. Años más tarde, tras la aprobación del Tratado Salomón-Lozano en 1922, el papado elevó a Vicariato Apostólico, con carácter Episcopal, la Prefectura del Caquetá y Putumayo y conformó la jurisdicción eclesiástica a la jurisdicción civil colombiana. La intensa labor misionera en el Amazonas centro su atención en la defensa, evangelización e instrucción de los indígenas, así como en el estudio de las diversas lenguas regionales y en la expansión económica de la zona. Al respecto, *vid.* VÁZQUEZ COBO, Alfredo, *Pro Patria: La expedición militar al Amazonas en el conflicto de Leticia*, Bogotá, Banco de la República, 1985, pp. 79-85.

²⁵⁶ Véase ARAUJO ARANA, Humberto, *Conflicto fronterizo Perú-Colombia. Año 1932-1933*, T.I, Lima, 1965, pp. 58-61.

²⁵⁷ Las negociaciones del Tratado Salomón-Lozano se llevaron a cabo directa y privadamente entre el canciller colombiano y el presidente de Perú. Araujo considera al respecto: "No estaba éste [el presidente peruano Augusto Bernardino Leguía], absolutamente preparado para semejantes discusiones. Su discurso en el banquete de la celebración del pacto prueba que se hallaba bajo la sugestión de que un acto de generosidad internacional podía crearle reputación americana [...] El Archivo de Límites no fue consultado. No se reunió tampoco la Comisión consultiva del Ministerio de Relaciones Exteriores, ni aún la del Congreso, a pesar de ser ésta adicta al Régimen." *Ibid.*, pp. 61-62.

[...] con el propósito de resolver definitivamente toda controversia relativa a sus respectivos derechos territoriales, y con el fin de estrechar de ese modo sus relaciones de amistad y atender a sus conveniencias y mutuos intereses, han resuelto fijar su común frontera por medio de un Tratado público [...]²⁵⁸

Este propósito de poner fin a todas las desavenencias en materia de límites entre Colombia y Perú era acentuado en el párrafo cuarto del artículo primero del mismo tratado:

Las Altas Partes Contratantes declaran que quedan definitiva e irrevocablemente terminadas todas y cada una de las diferencias que, por causa de los límites entre el Perú y Colombia, habían surgido hasta ahora sin que en adelante pueda surgir ninguna que altere de cualquier modo la línea de frontera fijada en el presente Tratado.²⁵⁹

El mismo artículo primero del Tratado Salomón-Lozano de 1922 fijaba la frontera común entre ambos países, formada en la parte que nos interesa por la vaguada²⁶⁰ del río Amazonas, desde la confluencia de la orilla del Atacuari hasta la frontera entre Perú y Brasil, fijada por el tratado del 23 de octubre de 1851. Asimismo, Perú reconoció como propiedad de Colombia los territorios situados sobre la orilla izquierda del Putumayo hasta la rivera del Yaguas, y de allí, descendiendo verticalmente, hasta el Amazonas, continuando por ese río hasta la frontera fijada entre Perú y Brasil en 1851. Se trataba de un área de 175 kms², de forma trapezoidal, mejor conocida como "Trapezio de Leticia", cuyo centro político-administrativo era el pequeño puerto de Leticia, situado en la orilla izquierda del Amazonas. A cambio de este corredor, Colombia reconoció como peruanos los territorios ribereños de la orilla derecha del Alto Putumayo, en los que se había extendido la antigua Intendencia colombiana del Putumayo.²⁶¹ A fin de hacer efectivo este acuerdo, el artículo quinto del Tratado Salomón-Lozano obligaba a

²⁵⁸ Tomado de YEPES, J. M., *op. cit.*, p. 12.

²⁵⁹ Tomado de *ibid.*, pp. 12-13.

²⁶⁰ Parte más honda de un valle, por donde corren las aguas de las corrientes naturales.

las partes a nombrar una comisión mixta encargada de delimitar sobre el terreno la línea fronteriza convenida.²⁶² Asimismo, Colombia y Perú convinieron a perpetuidad la libertad de tránsito terrestre y el derecho de navegación sobre los ríos comunes, sus afluentes y confluente, sometiéndose a las leyes y reglamentos fiscales así como a los de policía fluvial. Con respecto a los derechos de propiedad, el artículo noveno del tratado colombo-peruano obligaba a las partes signatarias a mantener y a hacer respetar los derechos adquiridos por nacionales y extranjeros sobre los territorios cedidos. Y en cuanto a la población peruana o colombiana que por la fijación de fronteras quedara bajo una nueva jurisdicción, el artículo décimo consideraba la libre elección de nacionalidad.²⁶³

El tratado colombo-peruano se mantuvo en absoluto secreto durante su proceso de ratificación, iniciado en 1924, y su presentación oficial a la opinión pública peruana fue demorada hasta el 28 de julio de 1928.²⁶⁴ No obstante, la existencia de este tratado se convirtió en un secreto a voces y el rumor de su firma ya había suscitado –a un año de su presentación– protestas populares en el Oriente peruano.²⁶⁵ Se acusaba infundadamente al gobierno signatario, de

²⁶¹ Concretamente, Colombia reconoció la posesión del Perú de un territorio en la orilla derecha del río Putumayo, desde el San Miguel hasta el Yaguas, y la transferencia de la pequeña zona entre el meridiano de la boca del Cohimbé y de los ríos Putumayo y San Miguel.

²⁶² En caso de que una de las partes se viera impedida a nombrar a sus representantes ante esta comisión, el artículo sexto precisaba que “puede el otro Gobierno disponer que sus Comisionados procedan por si solos al trazo y amojonamiento de la línea, con la escrupulosa probidad y rectitud que cumple a la lealtad y buen nombre de las Naciones.” Tomado de YEPES, J. M., *op. cit.*, p. 15.

²⁶³ *Ibid.*, pp. 15-17.

²⁶⁴ Al presentar finalmente el Tratado Salomón-Lozano, el presidente peruano, Augusto Bernardino Leguía, afirmó que “Perú nada ha perdido y mucho ha ganado con este pacto. Ha ganado la amistad de la gran nación colombiana, noble y rica, y la simpatía de todas las naciones, hasta de las más alejadas de nosotros. Nuestro prestigio internacional y nuestro amor sincero a los principios de paz han sido de gran influencia para acalarar otros problemas cuya solución será el alba de una nueva vida para América Latina.” Tomado de *ibid.*, p. 17.

²⁶⁵ En 1927, Julio C. Arana, senador por el Departamento de Loreto, publicó un celebre folleto que presentaba las protestas particulares y colectivas de los habitantes de las regiones amazónicas que el Tratado Salomón-Lozano traspasaba a Colombia. Asimismo, un memorial de los habitantes de las mismas poblaciones fue dirigido al presidente Augusto Leguía en septiembre de 1927: “Señor: más de cien mil peruanos, nacidos en el Departamento de Loreto, esperan, con una ansiedad rayana en la desesperación el resultado del debate [del Tratado al interior del Congreso] 100,000 peruanos que aman la tierra en que vieron la luz, se dirigen a usted para decirle que la aprobación de ese inaudito [...] pacto será la [...] muerte de nuestros florecientes e importantísimos departamentos de Loreto y San Martín y la ruina del puerto de Íquitos [...] cuando [por el Tratado] se interponga Colombia entre nuestra frontera y la del Brasil, que hace más de 150 años, sin interrupción alguna, hemos venido manteniendo [...] cedemos gratuita y graciosamente, todo el río Yapurá peruano, todo el Putumayo peruano [...] y lo que es inaudito, una faja enorme del Amazonas peruano [...] faja en la cual viven, hace más de ciento cincuenta años, heredando de padres a hijos los derechos y la propiedad de esas tierras, más de 15, 000 peruanos que las poseen sin que nunca jamás Colombia haya pretendido

Augusto B. Leguía, de haber negociado el acuerdo limítrofe bajo presión norteamericana, dada la admiración demostrada por esta administración por la potencia del Norte, cuyos intereses económicos en Perú se incrementaron considerablemente entre 1919 y 1930, los años del *oncenio* en que Leguía ocupó por última vez el poder. La única presión que con este origen ha sido debidamente probada –ocho llamados entre 1923 y 1928– tiene que ver con la ratificación del Tratado Salomón-Lozano, lo cual fue visto con recelo por los peruanos a disgusto con los términos de dicho acuerdo y por los opositores políticos de Leguía.²⁶⁶

En noviembre de 1924, Brasil presentó a Perú algunas objeciones a la ejecución del mismo tratado,²⁶⁷ basadas en el hecho de que se reservaban a Colombia todos los derechos sobre los territorios situados al Este de la línea Tabatinga-Apaporis, fijada como límite con Perú en 1851. Brasil exigía garantías del gobierno colombiano en el sentido de que el nuevo tratado no alteraría el antiguo límite trazado con Perú. En consecuencia, temiendo que la ratificación del tratado se viera definitivamente bloqueada, Colombia solicitó la intermediación del Secretario de Estado norteamericano Charles E. Hughes, quien facilitó la firma de un acuerdo tripartito –*procès-verbal*– en Washington respecto de la frontera amazónica el 4 de marzo de 1925.²⁶⁸ De acuerdo con el Acta de Washington –

ejercer jurisdicción allí [...] pero el Amazonas peruano nunca, señor, jamás, ha pretendido tener Colombia derecho a la margen izquierda del Amazonas peruano; siempre [...] nos ha disputado los derechos que ha creído tener al Yapurá [...] y al Putumayo; pero el Amazonas nunca! Y con ese tratado, en mala hora concebido, se le ceden alrededor de 75 millas marginales de ese río mar [...] ¿Qué es lo que nos dará Colombia en cambio de tan inconmesurable sacrificio? [...] Señor, el departamento de Loreto ayer, hoy, mañana [...] siempre, siempre, siempre, parte integrante e indivisible de la República del Perú, lloraría lágrimas de sangre si se entrega a la soberanía colombiana más de 15, 000 peruanos [...] el Departamento de Loreto [...] jura solemnemente [...] dar toda su sangre [...] en defensa de la soberanía [...] y la integridad nacional [...] pero señor [...] no firme usted la inicua y monstruosa desmembración del Departamento de Loreto...” Este mensaje concluye con la petición al presidente peruano de que el litigio de límites con Colombia sea sometido a arbitraje: “Lo que el arbitro resuelva, por malo o injusto que sea, no sería peor que el actual protocolo...” Tomado de LÓPEZ, Jacinto, *Los tratados de límites y la paz internacional americana. El tratado secreto de 1922 entre Colombia y el Perú*, Nueva York, 1932, pp. 31-32. Véase también ARAUJO ARANA, H., *op. cit.*, pp. 54-56 y 62-63.

²⁶⁶ ST JOHN, R. B., *op. cit.*, pp. 326-328, 335.

²⁶⁷ Brasil dirigió al gobierno de Perú un memorandum de observaciones relativas al Tratado Salomón-Lozano de 1922. Por su parte, Perú comunicó este hecho al gobierno de Colombia, advirtiendo que mientras el memorandum brasileño no fuera retirado, no podría llevar a cabo la ratificación del Tratado. En opinión del gobierno de Lima, el de Bogotá debía buscar el retiro del memorandum brasileño. LÓPEZ, J., *op. cit.*, pp. 23-24.

²⁶⁸ La fórmula que las partes aceptaron unánimemente suponía el retiro del memorandum de Brasil; la ratificación colombo-peruana del tratado de 1922; y, finalmente, el reconocimiento por parte de Colombia,

como es mayormente conocido este acuerdo—, Colombia y Brasil se comprometían a firmar un tratado por el cual se reconociera la línea Tabatinga-Apaporis como su frontera común. Como compensación, Brasil reconocería a perpetuidad la libertad de Colombia para navegar por el Amazonas y sus afluentes.²⁶⁹ Brasil y Colombia firmaron el tratado previsto por el Acta de Washington en 1928. Finalmente, Colombia ratificó el Tratado Salomón-Lozano en 1925, en tanto que Perú lo hizo en 1927.²⁷⁰

A seis años de su firma, el canje de las ratificaciones del Tratado Salomón-Lozano, previsto por su artículo 11°, tuvo lugar en Bogotá el 19 de marzo de 1928, para ser finalmente registrado ante la Sociedad de Naciones bajo el número 1726 de tratados internacionales el 29 de mayo de 1928. Tras el canje de los instrumentos de ratificación, ambos gobiernos emprendieron la demarcación sobre el terreno de los límites convenidos, así como el proceso de intercambio de poblaciones y de territorios que se desarrolló pacíficamente y que llegó a su fin en 1930.²⁷¹ Ya bajo su soberanía, Colombia estableció en el Trapecio de Leticia la intendencia del Amazonas, estableciendo en la zona un escaso número de autoridades civiles y militares, y emprendió la construcción de algunos edificios necesarios para la administración pública, como lo fueron escuelas, oficinas aduanales y de policía.

mediante un tratado bilateral con Brasil, del límite pactado por este último y Perú en el tratado de 1851. *Ibid.*, p. 24.

²⁶⁹ Una vez firmada el Acta de Washington, Hughes dirigió una nota recordatoria a los tres Estados signatarios, indicando la importancia que revestía la ratificación del tratado Salomón-Lozano: “naturalmente se entiende que la firma del tratado entre Brasil y Colombia debe ser seguido de la ratificación por parte de Colombia y Perú del tratado del 24 de marzo de 1922 entre estos dos últimos países.” Tomado de YEPES, J. M., *op. cit.*, p. 19.

²⁷⁰ A finales de 1924 Perú inició el proceso de ratificación del Tratado Salomón-Lozano que culminó en 1927, dada la reticencia de la Comisión Diplomática del Congreso a emitir un dictamen favorable. Éste se obtuvo finalmente tras la renuncia consecutiva de dos presidentes de la Comisión Diplomática, al ocupar este puesto el ex canciller peruano Alberto Salomón Osorio, quien había suscrito el Tratado en 1922. La ratificación fue aprobada por 102 votos afirmativos sobre siete negativos. *Ibid.*, p. 63.

²⁷¹ WOOLSEY, L. H., “The Leticia dispute...”, Vol. 27, *op. cit.*, p. 317.

IV. 2 Surgimiento y desarrollo del conflicto de Leticia

Como hemos expresado, la frontera amazónica no volvió a ser objeto de preocupación para ambos países sino a partir de la madrugada del 1 de septiembre de 1932, cuando un grupo armado de civiles y algunos oficiales de nacionalidad peruana, residentes en el departamento peruano de Loreto, invadieron la Intendencia del Amazonas y procedió a ocupar el puerto de Leticia.²⁷² Ante la lógica e inmediata denuncia de los hechos por parte del gobierno de Colombia, el de Lima manifestó algo de sorpresa e indignación, y calificó a los agresores de “comunistas enemigos del gobierno”, razón por la cual se mostró inicialmente dispuesto a colaborar con las autoridades colombianas para restablecer el orden y la legalidad en la zona. Sin embargo, el gobierno de Luis M. Sánchez Cerro (1931-1933), abandonaría esta posición, viendo la oportunidad de defender una “causa patriótica”²⁷³, justo en el momento en que

²⁷² La versión de un testigo colombiano de los hechos que se sucedieron durante la noche del 31 de agosto y la mañana del día 1 de septiembre es la siguiente: "Eran las 6 de la mañana del 1° de septiembre cuando desde el baño de mi habitación sentí disparos seguidos y vi varias personas armadas que venían de la orilla del río en diversas direcciones. Más cerca pudimos ver, con mi compañero el doctor Aquiles González que los atacantes, armados de carabinas, disparaban sobre la casa de enfrente intimándoles rendición. Inermes y ya informados de lo que se trataba corrimos por el solar de la casa hacia el resguardo de la Aduana, donde pensábamos armarnos. Ya los asaltantes se habían apoderado de la casa, en número mayor de cuarenta, todos armados de *Mausers*, *Winchesters* y carabinas y reteniendo ya algunos prisioneros colombianos. Inmediatamente nos refugiamos en la casa siguiente a la del resguardo, de propiedad de un brasileño, quien nos acabó de informar que todas las casas estaban ya tomadas y todos los colombianos presos. Los asaltantes no habían encontrado resistencia y ya flameaba sobre Leticia la heroica y satisfecha bandera de los usurpadores irresponsables.

"Refugiados en casa del comerciante brasileño vimos y nos informaron que el número de asaltantes pasaba de 200, treinta y cinco militares de la guarnición de Chimbote y los otros vestidos de civiles, todos al mando de un La Rosa, comandante activo de la Armada peruana, quien manejaba una de las dos ametralladoras pesadas que trajeron junto con un cañón pequeño. Este fue montado en un islote fangoso que queda junto a la margen derecha del río. La otra ametralladora la manejaba el primer jefe de los invasores, el ingeniero Oscar H. Ordoñez, hijo del Coronel del mismo nombre, ex gobernador de Loreto.

"Algunos de los invasores penetraron por la frontera brasileña y atacaron por tierra, introducidos por un peruano que vive en la línea. Repartidos en patrullas de ocho y diez hombres se distribuyeron las casas tranquilamente, sabedores de que a esa hora la escasa policía colombiana (dieciocho agentes) estaba tomando el desayuno en sus habitaciones particulares. Solamente el comisario de policía y dos agentes más lograron llegar oportunamente al cuartel, donde presentaron alguna resistencia y fueron presos. Los demás presos fueron distribuidos entre el resguardo y la casa de un italiano llamado Maura, pero en las horas de la tarde fueron llevados al edificio de la intendencia." El mismo informante señala que el 3 de septiembre "fueron deportados todos los presos colombianos, junto con el señor intendente, don Alfredo Villamil Fajardo, quien instaló sus oficinas en Benjamin Constant, población brasileña situada en la boca del río Yavari." Tomado de VÁZQUEZ COBO, A., *op. cit.*, pp. 44-45.

²⁷³ BERTRAM, G., *op. cit.*

Colombia proyectaba el envío de tropas para reponer a las autoridades legales que habían sido depuestas.²⁷⁴ A partir de este momento, Lima disculparía el atentado so pretexto de que sintetizaba las “incontenibles aspiraciones patrióticas del Departamento de Loreto”, dando a entender a Bogotá que la cuestión de Leticia pasaba a ser un asunto de orden nacional.²⁷⁵ Ya Sánchez Cerro se había propuesto, en el marco de la campaña presidencial de 1931, reaccionar a la política doméstica e internacional de Leguía, sosteniendo su candidatura en un *Programa de gobierno* que, en palabras de St John, buscaba restablecer

[...] the international prestige of Peru and to condemn immediately any policy which included the submission of Peru's political, financial, administrative, or diplomatic policies to the dictates of another country. He added [Sánchez Cerro] that he wished to abandon the previous policy of territorial cessions and of forgetting the legitimate rights of Peru.²⁷⁶

²⁷⁴ El puerto de Leticia no había ofrecido prácticamente ninguna resistencia a la invasión peruana, dado que la guarnición militar colombiana -de 35 hombres- había sido trasladada en febrero de 1932 a El Encanto, próximo al río Putumayo y Puerto Arturo. Esta medida fue adoptada por el ministro de guerra Carlos Arango Velez, cuyo razonamiento era el siguiente: "Los peruanos venían amenazando a Puerto Leticia desde 1931 y aún desde 1930. Colombia estaba absolutamente incapacitada para defender ese puerto, en su misma localidad, sin guarnición o con guarnición (no digo con la guarnición de 35 hombres que allí se encontraban, sino de 500 soldados que hubieran sido). Colombia, en cambio, sí podía defender a Puerto Leticia y, en general, toda su soberanía ante los peruanos, si adoptaba el claro sistema de la defensa por la ofensiva, en sitio noble y de modo certero, al presunto agresor en caso de agresión.

"Y yo adopté ese claro sistema. Dije: si el peruano amenaza a Leticia y nos tiene en zozobra perpetuamente; si Leticia es nuestra, como lo es, pero no obstante ello, nosotros nos hallamos por ahora en imposibilidad de defenderla dentro del propio territorio suyo; si, por otra parte, los colombianos del Ministerio de Guerra no podemos tampoco quedarnos, ni debemos quedarnos de plantones inútiles en las barracas de la población incipiente, en resignada espera del momento en que al peruano tenga en gana conquistar un laurel barato a costa de la honra y de la sangre de unos soldados que de nada disponen, dejemos a Leticia en manos de civiles. Pero organicémonos en tal forma en el Putumayo que, cuando los peruanos alcen la voz, siquiera en Puerto Leticia o en otro lugar, contra la soberanía de la patria, estemos en condiciones de caer, y aún tengamos ya decretado caer sin contemplaciones sobre el peruano, en Puerto Arturo, en Güepi y en Pantoja, y -tras de guerra no temida y que ha de ser rápida- dictar nosotros al mismo peruano la ley de la paz." Sin embargo, sólo la primera parte de este plan estratégico fue llevada a cabo, sin que se establecieran los puntos fortificados en el Putumayo. Tomado de VÁZQUEZ COBO, A., *op. cit.*, p. 46.

²⁷⁵ El día 6 de septiembre de 1932, en respuesta a un comunicado de la cancillería colombiana, el ministro de Asuntos Extranjeros de Perú declaraba que “en lo que concierne a este incidente, surgido de una manera inesperada, nosotros nos proponemos canalizar la situación creada por actitudes que buscan realizar por medio de la acción popular las aspiraciones nacionales en la frontera colombo-peruana.” Tomado de YEPES, J. M., *op. cit.*, p. 26.

²⁷⁶ ST JOHN, R. B., *op. cit.*, p. 336. Véase también CICCARELLI, O., *op. cit.*, p. 408.

Ciertamente, al dar la espalda al tratado Salomón-Lozano, que a la fecha no había inspirado ninguna crítica concreta por parte del gobierno de Sánchez Cerro, éste vio la oportunidad de subirse al tren patriótico y reivindicatorio que los habitantes del Amazonas –tanto civiles como militares– habían puesto en marcha, con lo cual se declaró dispuesto a defender a sus nacionales ante cualquier represalia colombiana y al efecto concedió un creciente apoyo a los invasores.²⁷⁷ Informado de la participación de las guarniciones peruanas de Chimbote y Ramón Castilla en la ocupación del puerto de Leticia, Bogotá exigió a Lima la desaprobación pública de los hechos.²⁷⁸ Ante la consecuente negativa, Colombia inició la movilización de sus tropas para reprimir la sublevación amazónica. A su vez, la cancillería peruana declaró el 15 de septiembre:

Que el gobierno de Perú considera que, por el momento, y para favorecer el arreglo pacífico y satisfactorio de la situación creada, es indispensable abstenerse de toda medida de fuerza, puesto que su empleo podría provocar acontecimientos de una gravedad inesperada, que los gobiernos deben evitar. Es por ello que [se estima] oportuno recordar [...] los inconvenientes de enviar tropas colombianas a someter las revueltas de Leticia, y la intención que tiene el gobierno de Perú de *canalizar la manifestación espontánea de irresistibles aspiraciones nacionales*.²⁷⁹

Confiado en que podrían hacerse modificaciones al tratado Salomón-Lozano a través de la intervención mediadora de comités de conciliación regional y, en última instancia, de la Sociedad de Naciones, Perú nunca puso en duda su validez a lo largo de todo el conflicto.²⁸⁰ Con este propósito, el gobierno peruano

²⁷⁷ De esta manera, la ciudad peruana de Íquitos se convirtió en un centro revisionista del Tratado Salomón-Lozano, hasta que el gobierno de Perú se encargó de dirigir esta política. Al respecto pueden consultarse VÁZQUEZ COBO, A., *op. cit.*, pp. 47-54; WOOLSEY, L. H., *op. cit.*, p. 318. Las razones que llevaron al gobierno de Sánchez Cerro a apoyar a los rebeldes son claramente identificadas por St John: “Sánchez Cerro’s administration was already in a weak posture domestically, and the prospect of additional internal unrest worried him. The President also hesitated to alienate the small but articulate and influential group of Peruvian scholars and intellectuals who wanted to modify the 1922 treaty. Finally, the prospect of modifying the treaty and regaining land which Peru had claimed for over a century struck a respondent chord in the heart of Sánchez Cerro, the career soldier and patriot.” ST JOHN, R. B., *op. cit.*, p. 337.

²⁷⁸ YEPES, J. M., *op. cit.*, pp. 13-14.

²⁷⁹ Tomado de *ibid.*, p. 28. Las cursivas son nuestras.

²⁸⁰ La primera nota diplomática que sintetiza estas aspiraciones fue dirigida por el canciller peruano, Zavala Loaiza, a la cancillería colombiana el 30 de septiembre de 1932. Al respecto, la nota peruana precisa en uno de sus párrafos: “El Perú [...] no ha violado ni viola el Tratado de 1922. Reconoce en él, a pesar de las

gestionó a principios de octubre, a través de su Embajada en Washington, la intervención de la Comisión Permanente de Conciliación instalada en Washington por el Tratado de Santiago –Pacto Gondra– para evitar o prevenir conflictos interamericanos.²⁸¹

Colombia, por su parte, rechazó inmediatamente la invitación de la Comisión Permanente de Conciliación, resaltando la inexistencia de una controversia internacional con Perú y haciendo observar que el restablecimiento del orden en el Amazonas era de su competencia exclusiva. Colombia encontró la aprobación internacional de sus tesis en figuras destacadas del derecho internacional. Su visión del conflicto fue sostenida por Poincaré, Borel, Anderson, Álvarez y el ex presidente mexicano León de la Barra.²⁸² Así, ante la insistencia

particularidades de su elaboración y aprobación, uno de los vínculos jurídicos que lo unen a Colombia y desea que constituya principalmente un vínculo de paz. Para satisfacer tanto el carácter jurídico como el propósito de amistad que corresponde a un arreglo de esta clase es preciso considerarlo como un instrumento adaptable, dentro de la armonía perú-colombiana, a la naturaleza de las cosas y a las situaciones reveladas por los hechos [...] Este criterio objetivo de justicia y de paz ha informado el artículo 19 del Pacto de la Liga de las Naciones que es ley común a nuestros países y la más alta expresión del Derecho Internacional, a cuyo organismo, sin embargo, *el Perú no recurre para demostrar su fe en el espíritu de comprensión de Colombia*. Y como respecto de aquellos hechos y de sus consecuencias en la mejor aplicación del Tratado, surgen divergencias entre los dos gobiernos, el mío llevado siempre del espíritu de paz y de adhesión a las formas jurídicas que felizmente existen consagradas por *convenios inobservados y recientes, ratificados por ambos países, no vacila en someter el asunto en toda su integridad, a los organismos creados por ellos*; sin perjuicio de estar dispuesto en cualquier momento a procurar en forma amistosa y por medio de mutuas concesiones al arreglo directo de estas dificultades, consolidando así nuestro ideal secular de la fraterna solidaridad a que aspira el Continente.” Tomado de VÁZQUEZ COBO, A., *op. cit.*, pp. 55-56. Las cursivas son nuestras.

²⁸¹ Véase YEPES, J. M., *op. cit.*, pp. 34-35.

²⁸² Raymond Poincaré precisaba al inicio de su dictamen acerca de la cuestión amazónica: “Tanto desde el punto de vista del derecho internacional como del derecho privado, parece imposible que el Gobierno actual del Perú pueda acogerse válidamente a una jurisdicción cualquiera en el diferendo que él ha planteado contra Colombia y que fue anteriormente objeto de arreglos definitivos.” En apoyo de esta opinión, el ex presidente francés presentaba las siguientes razones: “las cuestiones de límites entre Colombia y el Perú no son recientes, ellas fueron discutidas desde hace diez años y fueron dirimidas por un Tratado en Marzo de 1922 [Tratado Salomón-Lozano], que fue aprobado por el Congreso del Perú y ratificado regularmente por los Gobiernos de los dos países. Todavía más, este Tratado ha recibido un principio de ejecución: las comisiones limitadoras, previstas en el Tratado, acometieron trabajos y en el mes de Agosto de 1930 estos quedaron terminados; la frontera quedó trazada sobre el terreno y las autoridades de los dos países tomaron respectivamente posesión de los territorios que les correspondieron. Este Tratado de 1922 fue registrado el 29 de Mayo de 1928 en la Secretaría de la Sociedad de las Naciones y considerarlo hoy no existente, sería dar a la Institución de Ginebra un golpe temible. Ahora, el artículo 1º parágrafo 4º del Tratado está así concebido: ‘Las Altas Partes Contratantes declaran que quedan definitiva e irrevocablemente terminadas todas y cada una de las diferencias que, por causa de los límites entre el Perú y Colombia, habían surgido hasta ahora, sin que en adelante pueda surgir ninguna que altere de cualquier modo la línea de frontera fijada por el presente Tratado’ Después de la época en que este Tratado entró en vigencia y en que las ratificaciones fueron canjeadas en Bogotá en Marzo de 1928, el Perú no hizo reclamación alguna directa ni indirecta contra su aplicación ni contra sus consecuencias [...] Finalmente, Poincaré advertía lo peligroso que sería para el Derecho Internacional el que alguna jurisdicción iniciara un proceso de revisión determinado por el uso de la fuerza.

peruana de ventilar la cuestión de Leticia en Washington, Colombia declaró cerrada la discusión diplomática del asunto e inició los preparativos para restablecer *manu militari* su autoridad en el Trapecio de Leticia.²⁸³ La resolución del gobierno colombiano fue así sintetizada en el Congreso colombiano por el ministro de Relaciones Exteriores: "Paz en el interior, guerra en la frontera", "línea recta de Bogotá a Leticia."²⁸⁴

Vistos los inconvenientes para poner en marcha una campaña por tierra, concretamente, el difícil acceso y la lejanía de los centros de concentración y abastecimiento, el plan de reocupación tuvo como eje el desarrollo de una campaña fluvial sobre el Amazonas y el Putumayo. El artífice de esta estrategia, no obstante las deficiencias de la marina colombiana, fue el general Alfredo Vázquez Cobo, ex candidato conservador a la presidencia de Colombia en las elecciones de 1930, quien gestionó personalmente en Europa la adquisición de una flotilla de buques de guerra.²⁸⁵ La puesta en marcha de esta operación fue apoyada decididamente por Eduardo Santos, embajador en París y representante

Por su parte, el ex presidente mexicano Francisco León de la Barra -entonces Presidente de los Tribunales Arbitrales entre Francia, Inglaterra, Austria, Grecia, Bulgaria y Hungría-, argumentaba: "Cualesquiera que sean la nacionalidad de los sublevados, los medios de que disponen y la bandera que hayan enarbolado, el Gobierno colombiano, que tiene el derecho y el deber de velar por su propia conservación y por el respeto de sus derechos y de sus intereses legítimos, puede ejercer libremente toda acción que tienda a restablecer la paz en su propio territorio. Así pues, ningún obstáculo puede ponerse para proceder en la forma que le parezca conveniente [...] El problema que se le presenta a Colombia es pues netamente nacional..." Asimismo, De la Barra precisaba el carácter interno, mas no internacional, de la cuestión amazónica: "Cualesquiera que sean las limitaciones que el derecho internacional moderno y la práctica de los Estados hayan establecido sobre el concepto de la soberanía absoluta en virtud del principio de la interdependencia de los Estados, cada día más amplio, es innegable que todo Gobierno tiene el derecho de ejercer sus funciones esenciales a favor del orden, de la seguridad y de la intangibilidad de su dominio territorial dentro de los límites de éste [...] Pretender que este problema interno sea sometido al examen de la Comisión creada por el Tratado de Santiago de Chile de 3 de Mayo de 1923 sería reconocerle un carácter internacional a una cuestión que es enteramente extraña a aquella que menciona el artículo primero de dicho Tratado." *Importantes conceptos de internacionalistas de reputación mundial sobre el asunto colombo-peruano*, La Paz, Electra, 1932.

²⁸³ Las primeras medidas adoptadas por el gobierno colombiano fueron la organización de batallones que partirían por tierra al Putumayo y al Caquetá, así como la construcción de carreteras para facilitar el acceso a ambos ríos.

²⁸⁴ Tomado de VÁZQUEZ COBO, A., *op. cit.*, p. 44.

²⁸⁵ Años después de terminado el conflicto, Vázquez Cobo expone en sus memorias: "En esta guerra civil en que se veía comprometido el honor de Colombia, lo esencial según mi opinión, era obtener una verdadera superioridad sobre el enemigo en aquellos ríos, con buques armados en guerra, que nos permitieran dominar las aguas de los ríos Amazonas y Putumayo, de allí que al ofrecer mis servicios al Gobierno le insinuara la idea de conseguir uno o dos buques de guerra adecuados, capaces de vencer los revolucionarios del Amazonas, pero había que proceder con rapidez, antes de que nuestras relaciones con el Perú tomaran un sesgo que impidiera la consecución de tales naves, por los escrúpulos o defectos de neutralidad que pudieran ponerse en juego." *Ibid.*, pp. 60-61.

de Colombia ante la Sociedad de Naciones. El plan Vázquez Cobo, afirmaba Santos:

[...] facilitaría nuestras gestiones en Ginebra y evitaría que apareciésemos como apelando prematuramente a la intervención de la Liga [de las Naciones] La Patria y el Gobierno necesitan un triunfo, cueste lo que costare. Proyecto Vázquez Cobo para Amazonas paréceme espléndido tal como él piénsalo pero es preciso realizarlo sin ahorrar ninguno de los elementos que garanticen rotundo éxito. [...] Yo no vacilaría en destinar los millones del empréstito [público] para adquirir una decisiva superioridad marítima y fluvial [...] De la ruina económica y del papel moneda convaleceremos tarde o temprano pero una derrota o una solución mediocre serían golpe irremediable para el espíritu nacional. [...] Si de esta aventura no sacamos el alma colombiana fortalecida y orgullosa todo estará perdido.²⁸⁶

Las gestiones para la adquisición de embarcaciones de guerra fueron ensayadas ante el gobierno de España y ante compañías navieras inglesas y francesas. Sin embargo, el limitado presupuesto obligó al gobierno de Bogotá a poner atención a las mejores ofertas. Finalmente, Bogotá accedió a la adquisición de un primer buque mercante que, en pocas semanas, fue transformado en crucero “montándole artillería adecuada, equipándolo de la mejor manera posible, con un costo aproximado de doscientos mil pesos” por la reconocida naviera francesa de Saint Nazaire *Penhoet*.²⁸⁷ La adquisición de armamento principalmente aéreo, de los cruceros *Córdova* y *Mosquera*, así como de otras embarcaciones pequeñas, fue apresurada al temerse una ofensiva peruana que produjera una mediación diplomática y entorpeciera los planes colombianos de reocupación del Trapecio Amazónico. La nueva flotilla naval colombiana, cargada con una amplia gama de armas y municiones, fue conducida al Amazonas por el mismo Vázquez Cobo.²⁸⁸ De esta manera, una expedición colombiana de 1500 hombres emprendió su viaje al Amazonas en dirección al puerto ocupado. Hizo

²⁸⁶ Para la adquisición de armamento, el gobierno colombiano suscribió un empréstito público por diez millones de pesos colombianos. Tomado de *ibid.*, p. 62.

²⁸⁷ *Ibid.*, p. 67.

²⁸⁸ Respecto de los preparativos de la expedición al Amazonas véase *ibid.*, pp. 71-75.

escala en varios puertos brasileños del Amazonas, dirigiéndose hacia el Norte, siguiendo el Putumayo, con rumbo al puerto de Tarapacá. El 6 de enero de 1933, cuando la expedición fluvial se aproximaba a Leticia, fue advertida por el comandante militar peruano en Íquitos, Víctor Ramos, de que la reocupación del puerto de Leticia sería impedida por las armas:

[...] al tener conocimiento marcha expedición su mando al Amazonas cumpla mi deber manifestarle que hasta fecha División mi mando ha esperado confiada en solución pacífica a la que se hallan encaminadas las gestiones de mi Gobierno desde el incidente producido el primero de septiembre de mil novecientos treinta y dos pero ingreso expedición colombiana al Amazonas y su marcha sobre Leticia significa ruptura hostilidades que hemos tratado evitar consecuencia ha dictado medidas carácter militar para impedir entrada su expedición a Leticia y garantizar nuestra seguridad en hoya amazónica peruana fin impedir que se intenten actos hostilidad contra mis connacionales que legítimamente ocupan la zona de Leticia apoyados en avanzados principios de libre determinación de la nacionalidad.²⁸⁹

IV. 3 La intervención de Brasil

En el terreno diplomático, Lima insistía en que la cuestión de Leticia permaneciera inalterada a fin de llevar a cabo negociaciones con el gobierno de Bogotá en Washington, ante la Comisión Permanente de Conciliación.²⁹⁰ Colombia no

²⁸⁹ Legación de Colombia a Secretario de Relaciones Exteriores de México, México, 24.I.1933, AHSRE, III-479-5.

²⁹⁰ El representante peruano Víctor M. Maurtua gestionaba desde octubre de 1932 la intervención del Comité de Conciliación en un procedimiento conciliatorio con Colombia. En un memorandum presentado el 9 de noviembre de 1932 a la Comisión de Conciliación de Washington, Maurtua argumentaba ampliamente la posición diplomática de Perú ante el conflicto amazónico: “La naturaleza del asunto [de Leticia] encuadra completamente en las convenciones de conciliación. Colombia considera el hecho de Leticia como un negocio de orden interior o de su competencia exclusiva. Ha declarado que hará uso de todos los medios de su propia jurisdicción para imponer el orden en su territorio. [...] No ha habido la invasión del territorio colombiano por la acción de otro Gobierno; en este sentido no aparece cuestión internacional directa. El Gobierno de Perú es extraño al hecho de Leticia. [...] Ha ocurrido una rebelión pacífica e incruenta de pobladores fronterizos y de los que continúan habitando el mismo territorio contra su desmembración estipulada en el tratado de límites. El espíritu de esta rebelión es de nacionalidad. [...] Es éste un hecho específico de vida internacional. Se ha presentado otras veces, con los mismos caracteres que ahora, en la historia de las transferencias territoriales hechas por los Estados contra la voluntad de los habitantes. [...] El Perú ha declarado que no ha violado ni violará el Tratado de 1922 y que reconoce en él, a pesar de las peculiaridades de su elaboración y aprobación, uno de los vínculos de paz. [...] No deberían olvidarse en el tratamiento de este asunto las obligaciones jurídicas positivas de los dos Estados. Los dos forman parte de la Sociedad de Naciones y están vinculados

accedió a este tipo de peticiones y siguió reiterando como una atribución particular la restauración de su soberanía en Leticia.²⁹¹ Sin embargo, Colombia optó por desacelerar el avance de su flotilla y al afecto la hizo anclar para que Brasil desarrollara un primer intento de mediación diplomática.²⁹² Esta medida fue apoyada por Estados Unidos, después de que Colombia solicitara, el 23 de enero de 1933, la intervención de los signatarios del Pacto de Renunciación a la Guerra de 1928, mejor conocido como Briand-Kellogg.²⁹³ La intervención amistosa de Brasil, a partir de enero de 1933, también fue breve –duró poco más de un mes– y estuvo a cargo del reconocido diplomático Afranio de Mello Franco.²⁹⁴ Durante su curso se vislumbraron pocas posibilidades de que los gobiernos de Colombia y Perú llegaran a un acuerdo que pusiera fin al diferendo amazónico.²⁹⁵ La propuesta más concreta a tal efecto, presentada por Mello Franco, precisaba la rendición de Leticia, que ya se encontraba ocupada por un destacamento peruano, a una unidad militar brasileña que devolviera el puerto a los representantes de su soberanía legal. Las bases de la mediación brasileña se presentaron en los siguientes términos:

Las autoridades brasileñas restablecerán en sus puestos, en el más breve plazo posible, a los funcionarios colombianos destituidos por los insurrectos. En

por las estipulaciones del Pacto. No estamos en un proceso dentro de la organización de Ginebra, pero las obligaciones generales contraídas por el Perú y Colombia deben tener su repercusión en todo el campo de sus relaciones. [...] El Gobierno de Colombia ha declarado cerrada la etapa diplomática. No debe ser cerrada. Nos queda por fortuna el recurso de los órganos conciliatorios. La Convención de Santiago de Chile, de 3 de mayo de 1923 [...] Su contenido comprende toda cuestión que por cualquiera causa se suscitare entre dos o más Estados. [...] No podría alegarse que se trata de cuestiones resueltas por el Tratado de límites. Se trata de cuestiones producidas después del Tratado, que emergen de su aplicación [...] La Comisión Permanente de Washington está, puede decirse, envuelta en una red de instrumentos internacionales que [...] constituyen un poderoso código universal presidido por la obligación, común de los Estados, de inclinarse en todas las eventualidades de sus desacuerdos ante las soluciones pacíficas y amigables. La Comisión Permanente de Washington, en mi concepto, debería señalar a la República de Colombia el cumplimiento de la obligación indeclinable de nombrar sus delegados para la Comisión de Conciliación conforme a la Convención de Santiago de Chile y debería expresar a las dos repúblicas su disposición de abrir, desde luego, la conciliación, a la cual, es de esperar, las dos repúblicas concurrirán. [...] Tomado de ARAUJO ARANA, H., *op. cit.*, pp. 69-78.

²⁹¹ *EL NACIONAL*, México, 13.I.1933.

²⁹² WOOLSEY, L. H., *op. cit.*, p. 318.

²⁹³ Véase cita 86.

²⁹⁴ Un seguimiento detallado de los ensayos de conciliación suscitados en Washington y Brasil puede hacerse a través de COOPER, “Les conflits sud-américains du Chaco et de Leticia” en *Foreign Policy Reports*, mayo/1933, pp. 285-291.

compensación, el Gobierno colombiano acepta que inmediatamente después se reúnan en Río de Janeiro los delegados de ambos países con los especialistas que se juzguen necesarios, a fin de examinar el Tratado Salomón-Lozano, con amplio espíritu de conciliación, con objeto de encontrar una fórmula aceptable para ambas partes, y que comprenda medidas económicas, comerciales y culturales, capaces de crear un vínculo moral más estrecho, bajo la forma de un estatuto territorial apropiado y especial a la región de que se trata.²⁹⁶

Colombia aceptó íntegramente estas bases de negociación, en tanto que Perú condicionó su aceptación sobre la base de ciertas modificaciones que el gobierno de Bogotá estimó inaceptables. Maliciosamente, el gobierno de Lima proponía que Brasil se encargara de la administración del Trapecio de Leticia y que, en el caso de que las negociaciones en Río de Janeiro fracasaran, Leticia volviera a manos peruanas.²⁹⁷ En consecuencia, Colombia decidió poner fin a esta gestión diplomática, cancelando los poderes de Mello Franco a principios de febrero.

IV. 4 La intervención de la Sociedad de Naciones

En el marco de estas negociaciones, cuyo fracaso fue prematuramente previsto, Colombia se dirigió a la Secretaría General de la Sociedad de Naciones, para exponer ampliamente las causas del conflicto con Perú desde la noche del 31 de agosto de 1932.²⁹⁸ El 14 de enero de 1933, el Consejo de la Sociedad de Naciones, bajo la presidencia del representante irlandés, Eamon De Valera, solicitó a las partes el envío de informes adicionales, recordándoles, además, sus deberes como miembros de la organización ginebrina.²⁹⁹ En su respuesta,

²⁹⁵ *EL NACIONAL*, México, 8.I.1933.

²⁹⁶ Francisco Castillo Nájera a Secretario de Relaciones Exteriores, "Remite informe sobre el asunto de Leticia", Ginebra, 19.V.1933, AHSRE, III-479-5, ff. 6-7.

²⁹⁷ *Ibid.*, f. 7.

²⁹⁸ Eduardo Santos a Secretaría General, París, 2.I.1933, AHSRE, III-479-5, ff. 7-9.

²⁹⁹ Los telegramas enviados por De Valera a los gobiernos de Colombia y Perú se hicieron en términos casi idénticos: "He recibido del Gobierno colombiano y hecho circular entre los miembros de la Sociedad una nota que expone los puntos de vista de ese Gobierno respecto de la situación de Leticia. Sin duda, que a los miembros de la Sociedad les agrada ser informados de los puntos de vista del Gobierno peruano. Mientras tanto, creo de mi deber, en vista de las informaciones que han aparecido en los periódicos, expresar mi convicción de que el Perú, como miembro de la Sociedad de Naciones y hasta hace tres meses miembro del

Colombia defendía su derecho a reestablecer el orden público alterado en una parte de su territorio. Perú, por su parte, señalaba que su actitud era puramente defensiva; que no cometería ningún acto que fuera contrario al Pacto de la organización ginebrina, pero que aceptaría compensaciones territoriales apropiadas sobre los puntos que resultasen inaplicables por el Tratado Salomón-Lozano.³⁰⁰

Durante las siguientes semanas el panorama amazónico se hizo aún más complicado y se temió que el conflicto alcanzara las proporciones de una guerra. Colombia observaba con preocupación la concentración de tropas peruanas en las proximidades de Leticia y la construcción de un puesto defensivo en Tarapacá, sobre el río Putumayo.³⁰¹ Asimismo, despegando de sus bases en Loreto, la aviación peruana bombardeó los barcos colombianos que se dirigían a Leticia, forzándolos a retirarse a aguas brasileñas.³⁰² Ello obligó a la expedición colombiana a continuar su avance por el Norte del Trapecio de Leticia y, tras un primer enfrentamiento con las fuerzas peruanas, recuperó el puerto de Tarapacá, mientras que Leticia permanecía firmemente en manos de Perú. En ambos países, la fiebre de la guerra alcanzó niveles superiores, alistándose a toda la población joven para el servicio militar.³⁰³

Un hecho determinante para el devenir diplomático del conflicto fue el saqueo de la Legación colombiana en Lima el 19 de febrero de 1933.³⁰⁴ En respuesta a la fuerte denuncia que al respecto presentó el gobierno colombiano al

Consejo de la misma, se abstendrá de cualquier acto que no esté en estricta conformidad con el Pacto de la Sociedad.” En el telegrama dirigido a Colombia, De Valera agregaba: “Estoy persuadido de que el gobierno de Colombia, Miembro honorable de la Sociedad, se abstendrá igualmente de toda medida de este género.” De Valera a los gobiernos de Perú y Colombia, Ginebra, 14.I.1933, AHSRE, III-479-5.

³⁰⁰ SOCIÉTÉ DES NATIONS, “Télégrammes des gouvernements de la Colombie et du Pérou au président du Conseil”, Genève, 17.I.1933, AHSRE, III-479-5.

³⁰¹ En este marco, Colombia se dirigió a todos los países signatarios del Pacto de París, exponiendo los hechos ocurridos en Leticia e invitando a que igualmente elevaran su protesta contra Perú. HUBBARD, U. P., *op. cit.*, p. 894.

³⁰² SOCIÉTÉ DES NATIONS, “Communiqué au Conseil et aux membres de la Société des Nations”, Genève, 23.II.1933, ASDN, C.149.M.72.1933.VII.

³⁰³ Además, el Congreso Constituyente de Perú admitió en debate un proyecto de ley que declaraba traidores a la patria a los funcionarios públicos que negociaron, aprobaron y ejecutaron el Tratado Salomón-Lozano, incapacitándolos para ocupar cualquier otro puesto público por un periodo de diez años. *EL NACIONAL*, México, 26.II.1933.

Consejo³⁰⁵ –que estudiaba el asunto desde el 23 de enero de 1933–, este organismo solicitó al Comité de Tres, que por su parte se ocupaba del conflicto del Chaco, que aplicara las disposiciones previstas en el artículo 15 del Pacto. Estas suponían el fin de las negociaciones entre ambos países al interior del Consejo, dejando en sus manos el análisis exhaustivo de la cuestión y la libre elección de las medidas a seguir para solucionarlo.

La tarea principal de este comité, originalmente integrado por los representantes en el Consejo del Estado Libre de Irlanda –en la presidencia–, de España y de Guatemala, y al que en breve se incorporaría México como sucesor del primero de sus miembros, era la elaboración de un reporte oficial a manera de recomendaciones que seguiría el Consejo para solucionar el conflicto. El Comité de Tres se ocupó del diferendo amazónico hasta el 18 de marzo de 1933, fecha en que presentó sus recomendaciones al Consejo. La primera conclusión a la que había llegado era que el tratado Salomón-Lozano estaba en vigor y que de acuerdo con él, el territorio conocido bajo el nombre de Trapecio de Leticia pertenecía indiscutiblemente a Colombia. Asimismo, recomendó ampliamente la constitución de un Comité Consultivo, integrado por todos los miembros del Consejo, y que contara, además, con la participación de Estados Unidos y Brasil.³⁰⁶ Acto seguido, el 78° Consejo constituyó este Comité, en cuyo interior México jugaría un papel relevante y en el que estaría acompañado por los demás miembros que se mencionan en la siguiente resolución:

El Comité será compuesto por los representantes de los gobiernos de Alemania, del Reino Unido de la Gran Bretaña y de Irlanda del Norte, de China, de España, de Francia, de Guatemala, del Estado Libre de Irlanda, de Italia, de México, de Noruega, de Panamá, de Polonia y de Checoslovaquia.

³⁰⁴ SOCIÉTÉ DES NATIONS, “Communiqué au Conseil et aux membres de la Société des Nations”, Genève, 15.II.1933, ASDN, C.151.M.74.1933.VII. Esta representación estaba encargada a Fabio Lozano y Lozano, hijo del Dr. Fabio Lozano Torrijos, signatario del tratado de límites con Perú de 1922.

³⁰⁵ SOCIÉTÉ DES NATIONS, “Différend entre la Colombie et la Pérou: Appel de la Colombie aux termes de l'article XV du Pacte”, Genève, 25.II.1933, AHSRE, III-479-5.

³⁰⁶ WOOLSEY, L. H., “The Leticia dispute...”, Vol. 27, *op. cit.*, p. 525.

El Comité invitará a los gobiernos de los Estados Unidos de América y de Brasil a colaborar en sus trabajos de la manera que ellos estimen la más apropiada.³⁰⁷

Las acciones del Consejo se verían considerablemente fortalecidas con la colaboración de Estados Unidos, para cuyo nuevo Secretario de Estado, Cordell Hull, siguiendo a St John,

[...] the Roosevelt administration's acceptance of the League's involvement signaled the end of unilateral action and the beginning of a willingness on the part of the United States government to co-operate with other nations in the settlement of Latin American disputes.³⁰⁸

La primera reunión del Comité Consultivo tuvo lugar el mismo día de su constitución.³⁰⁹ Sus primeras disposiciones fueron elegir al consejero irlandés Sean Lester como su presidente e invitar a Estados Unidos y Brasil a unirse a sus trabajos, lo cual hicieron ambos países a partir de su segunda reunión y hasta que llegó a su fin el conflicto amazónico.³¹⁰ Desde este momento, el Consejo asumió una posición jurídica firme y clara respecto del contencioso colombo-peruano y en este sentido exigió a Perú que sus fuerzas militares instaladas en la zona no impidieran “a las autoridades colombianas *ejercer su plena soberanía y jurisdicción* en el territorio reconocido por el tratado [Salomón-Lozano], como perteneciente a Colombia.”³¹¹

Ante Colombia, el Consejo de la Sociedad fue igualmente cuidadoso al señalar que:

³⁰⁷ Teixidor a Walters, Genève, 2.XI.1933, ASDN, Section Politique, R 3630/7860/3044, ff. 2-3; Francisco Castillo Nájera a Secretario de Relaciones Exteriores, "78° reunión del Consejo de la SDN", Ginebra, 22.I.1933, AHSRE, III-494-1, f. 11.

³⁰⁸ ST JOHN, R. B., *op. cit.*, p. 339.

³⁰⁹ México estuvo representado en esta reunión por Arturo J. Pani. En este momento, México también formaba parte, de la Comisión de los diecinueve, que atendía el conflicto sino-japonés, de la de Irak y Liberia, y presidía numerosas Comisiones de Minorías.

³¹⁰ SOCIÉTÉ DES NATIONS, “Procès-verbal de la 1^{ère} réunion du Comité Consultatif”, Genève, 18.III.1933, ASDN, Section Politique, R 3630/3477/3044.

[...] en *ejercicio de sus derechos legítimos*, el Gobierno colombiano tomará las precauciones más rigurosas no sólo para evitar la violación del territorio peruano, sino también para demostrar claramente al Gobierno del Perú que el de Colombia no tiene ninguna intención de cometer una violación de tal naturaleza. El Consejo espera, por otra parte, que, al proceder al restablecimiento del orden, las autoridades limitarán estrictamente su acción al mantenimiento del orden en su propio territorio.³¹²

El Comité Consultivo se reunió por segunda ocasión para discutir las medidas a tomar de cara a nuevos actos de hostilidad por parte de Perú³¹³ y a su resistencia a aceptar las recomendaciones formuladas por el Consejo. La idea de organizar un embargo sobre armas, municiones y material de guerra, fue ampliamente discutida en dos de sus reuniones bajo una atmósfera de aprobación que permitió avanzar en los preparativos. Los miembros Comité tenían la certeza, una vez sentado el antecedente del embargo aplicado en la guerra del Chaco, de que esta medida podría ser nuevamente apoyada por un gran número de países, incluidos aquellos que eran productores de armas.³¹⁴

A finales de marzo, las fuerzas militares colombianas habían atacado y ocupado el puerto peruano de Güepi, como respuesta a los frecuentes bombardeos de la aviación peruana y del invariable cierre de comunicaciones con Leticia.³¹⁵ Esta situación no generó sobresaltos al interior del Consejo y la opinión general de los comisionados fue perfectamente resumida por el representante polaco en su interior:

³¹¹ Francisco Castillo Nájera a Secretario de Relaciones Exteriores, “Remite informe sobre el asunto de Leticia”, Ginebra, 19.V.1933, AHSRE, III-479-5, f. 8. Las cursivas son nuestras.

³¹² *Ibid.*, ff. 8-9. Las cursivas son nuestras.

³¹³ Aviones militares peruanos bombardeaban cotidianamente los puestos y navíos colombianos situados en Tarapacá y Buenos Aires. Estos ataques fueron reconocidos por el gobierno peruano en comunicados oficiales. Los aviones que llevaban a cabo los bombardeos provenían no únicamente del Amazonas sino también de la zona del río Putumayo que se encontraba bajo el condominio de ambos países y de la cual Perú se servía como base de operaciones militares. Véanse SOCIÉTÉ DES NATIONS, “Communique au Conseil et aux Membres de la Société”, Genève, 23.II.1933, ASDN, C.149.M.72.1933.VII; SOCIÉTÉ DES NATIONS, “Procès-verbal de la 3^{ème} réunion secrète du Comité Consultatif”, Genève, 5.IV.1933, ASDN, Section Politique, R 3630/3477/3044, f. 2.

³¹⁴ Véanse SOCIÉTÉ DES NATIONS, Procès-verbaux de la 2^{ème} et 3^{ème} réunions secrètes du Comité Consultatif, Genève, ASDN, Section Politique, R 3630/3477/3044.

[Pulski:] Hay un territorio que, en razón de un tratado [internacional], pertenece a Colombia y que Perú ha ocupado. Hay, de otra parte, una recomendación del Consejo, dirigida a Perú, de evacuar ese territorio. No estando Perú conforme con esta recomendación, el Comité no puede negar a Colombia el derecho de tomar las medidas necesarias que le permitan recuperar lo que le ha sido quitado por la fuerza [...]³¹⁶

Sin embargo, vista la posibilidad de que un incidente como el de Güepi volviera a producirse, el Comité Consultivo siguió ejerciendo presión sobre Perú para permitir a Colombia reestablecer libremente su autoridad en Leticia. En este sentido, y dando respuesta a las denuncias presentadas por Perú respecto de los acontecimientos en dicho puerto, el Comité declaró que no veía en esta acción un acto de guerra, sino el resultado de las medidas aplicadas por el gobierno peruano para obstruir la libre circulación fluvial.³¹⁷

El 6 de abril, los miembros inglés –Carr– e italiano –Scoppa– del Comité Consultivo informaron al resto de sus compañeros que el gobierno peruano parecía dispuesto a entrar en negociaciones directas con Colombia al interior del Consejo. Aunque esta posibilidad no fue descartada por el Comité, no obstante que Perú había dejado pasar esta oportunidad, este organismo condicionó todo procedimiento diplomático a la evacuación inmediata de Leticia.³¹⁸

Un mes más tarde, Sean Lester convocó a los miembros del Comité al tener noticias de que un crucero y dos submarinos peruanos habían cruzado el Canal de Panamá a principios de mayo y que navegaban en el Caribe. Se sabía igualmente que Colombia pretendía estacionar tres hidroaviones en Martinica y Guadalupe, para lo cual había solicitado permiso al gobierno francés.³¹⁹ Por su parte, el Quai d'Orsay, por intermediación de su comisionado, estaba interesado en conocer la opinión de este cuerpo antes de decidir sobre la concesión de permisos. La

³¹⁵ SOCIÉTÉ DES NATIONS, “Procès-verbal de la 3^{ème} réunion secrète du Comité Consultatif”, Genève, 5.IV.1933, ASDN, Section Politique, R 3630/3477/3044, f. 10.

³¹⁶ *Ibid.*, f. 12.

³¹⁷ *Ibid.*, f. 22.

³¹⁸ SOCIÉTÉ DES NATIONS, “Procès-verbal de la 4^{ème} réunion secrète du Comité Consultatif”, Genève, 6.IV.1933, ASDN, Section Politique, R 3630/3477/3044.

³¹⁹ SOCIÉTÉ DES NATIONS, “Procès-verbal de la 5^{ème} réunion secrète du Comité Consultatif”, Genève, 6.V.1933, ASDN, Section Politique, R 3630/3477/3044, ff. 1-2.

cuestión involucraba igualmente a Gran Bretaña, cuyo representante expresaba al Comité que Londres no veía hasta ese momento ninguna razón para negar a Colombia el permiso de aterrizaje. Sin embargo, como fue recordado por Lester, el Consejo, además de haber recomendado el desalojo del Trapecio de Leticia, había señalado “que los miembros de la Sociedad de Naciones se abstendrían de todo acto [...] que pudiera perjudicar la ejecución o retardara la aplicación de [sus] recomendaciones.”³²⁰ En este sentido, la Secretaría General deseaba puntualizar el hecho de que ningún miembro de la Sociedad podría conceder una ayuda legítima a cualquiera de las partes que pretendiera hacer uso de la fuerza y al efecto puso a consideración del Comité el siguiente proyecto de resolución:

El Comité Consultivo instituido por la resolución del Consejo en fecha de 18 de marzo de 1933 declara unánimemente que sería incompatible con el reporte adoptado por el Consejo en esa misma fecha que un miembro de la Sociedad de Naciones conceda, antes de la expiración del plazo acordado [tres meses] por el artículo 12, párrafo 1, del Pacto, apoyo o asistencia a las fuerzas terrestres, navales o aéreas de una de las Partes, cuando se tenga la certeza o que las circunstancias así permitan sospecharlo de que servirán al ataque del territorio o de las fuerzas de la otra Parte o que estas se propongan todo otro fin cuya realización pueda detener la ejecución de dicho reporte.³²¹

En el marco de su sexta reunión, el Comité decidió invitar a unirse a sus trabajos a los representantes de Holanda y Venezuela, países que por su situación geográfica debían ser advertidos de los movimientos militares en el Caribe. El gobierno de Curaçao había recibido una solicitud para permitir a la flota peruana entrar a Willemstad el 9 de mayo. Asimismo, el gobierno colombiano había solicitado permiso para hacer escala –en tránsito a Aruba– en Curaçao y Paramaribo. Holanda deseaba conocer de antemano la opinión del Comité, estando dispuesta a prohibir la presencia en su territorio de las fuerzas militares de ambas partes.³²² Si bien el Comité no se oponía a que los barcos y aviones hicieran escala en puertos caribeños –si informaban ampliamente a Ginebra el

³²⁰ *Ibid.*, f. 4.

³²¹ *Ibid.*

objeto y escalas de su viaje—, éste estimaba necesario que se negaran todo tipo de facilidades –combustible y reparaciones– como un acto de fidelidad con los principios pacíficos de la organización.³²³ Lamentablemente, cuando el gobierno holandés determinó seguir las recomendaciones del Consejo, las autoridades de Curaçao, al no recibir órdenes prohibitivas, ya habían abastecido limitadamente a la flota peruana.³²⁴

Tres días después, la Secretaría General disponía de informaciones confidenciales que demostraban que la misión de la flota peruana era liberar los puestos militares en el Putumayo que permanecían en manos de Colombia.³²⁵ El Comité decidió entonces dirigirse a Perú en los siguientes términos:

[El Comité] Constatando que para alcanzar tal destino [¡quitos] ellos [la flota debe] pasar al Sur del Trapecio de Leticia, donde la evacuación por las fuerzas peruanas es recomendada por el Consejo, el Comité estima que es altamente deseable que el Gobierno de Perú se abstenga de enviar dichos barcos hacia el Amazonas. De cualquier manera, antes de pronunciarse definitivamente en cuanto a la actitud que deban observar los Estados respecto de esos navíos si ellos se presentaran en sus puertos, el Comité estima de su deber asegurarse que la presencia de estos barcos en el Amazonas no llegará a perjudicar la ejecución o a retardar la aplicación de las recomendaciones del Consejo del 18 de marzo de 1933.³²⁶

Afortunadamente, Colombia desistió de enviar sus hidroaviones al Caribe.³²⁷ El Comité, por su parte, trabajaba con las delegaciones colombiana y peruana en la consecución de un proyecto de acuerdo que permitiera aplicar las

³²² *Ibid.*, ff. 6-8.

³²³ *Ibid.*

³²⁴ Aunque se le negó el acceso al puerto, la flota peruana fue abastecida a 10 kilómetros de la playa. Le fueron suministradas 250 toneladas de combustible, 29 toneladas de aceite, agua y provisiones. A excepción de dos puertos en Java, toda embarcación de guerra, de acuerdo con las reglas generales de admisión en aguas holandesas, podía hacer escala en sus puertos libremente, en un número máximo de tres y no por más de quince días. Sin embargo, en caso de guerra, de peligro de guerra o de otras circunstancias particulares, el gobierno holandés se reservaba la facultad de negar o limitar el derecho de abastecimiento. SOCIÉTÉ DES NATIONS, “Procès-verbal de la 7^{ème} réunion secrète du Comité Consultatif”, Genève, 9.V.1933, ASDN, R 3630/3477/3044, f. 9-10.

³²⁵ *Ibid.*, f. 7.

³²⁶ *Ibid.*, f. 11.

³²⁷ SOCIÉTÉ DES NATIONS, “Procès-verbal de la 8^{ème} réunion secrète du Comité Consultatif”, Genève, 10.V.1933, ASDN, Section Politique, R 3630/3477/3044, f. 2.

recomendaciones del Consejo. El único obstáculo serio que encontró el Comité fue el que Colombia se negara a firmar una declaración bilateral “al mismo pie” que Perú, a lo cual cedió en cuanto se confirmó su soberanía sobre el Trapecio de Leticia.³²⁸

Con el trasfondo del asesinato del presidente peruano Luís M. Sánchez Cerro el 30 de abril de 1933, las partes, a la vez que consideraban la aplicación del proyecto de acuerdo, iniciaron negociaciones directas.³²⁹ Estas reuniones de carácter extraoficial tuvieron lugar en Lima entre el sucesor de Sánchez Cerro, el General Oscar R. Benavides, responsable hasta este momento de las operaciones militares en Leticia, y el presidente del Partido Liberal de Colombia, Alfonso López Pumarejo, quienes habían entablado amistad en Londres en tanto que embajadores de sus respectivos países.³³⁰ A diferencia de Sánchez Cerro, Benavides no consideraba que el asunto de Leticia valiera una guerra con Colombia. Sin embargo, ante la sospecha de que Perú sólo buscaba ganar tiempo, Colombia remarcó que la misión de López era de orden privado y que las únicas negociaciones oficiales eran aquellas que se desarrollaban en Ginebra. Evadiendo así la aceptación de las proposiciones del Comité que Colombia ya había aceptado, la flota peruana continuó avanzando hacia el Amazonas.³³¹ El 11 de mayo en Trinidad fue nuevamente abastecida con 72 toneladas de combustible. El Foreign Office, explicaba el representante inglés al Comité Consultivo, esperaba la llegada de la flota peruana a Puerto España dos días más tarde por lo cual, cuando se comunicó la orden prohibitiva, la flota ya había partido.³³²

Reunido con el Comité, el Secretario General de la Sociedad de Naciones lamentó que los gobiernos holandés y británico hubieran faltado a un compromiso respetado por sus demás miembros, estando latente el peligro de una guerra naval. Notablemente molesto por los últimos sucesos, Drummond recordó a los

³²⁸ *Ibid.*, f. 7.

³²⁹ *EL NACIONAL*, México, 20.V.1933.

³³⁰ SOCIÉTÉ DES NATIONS, “Procès-verbal de la 9^{ème} réunion secrète du Comité Consultatif”, Genève, 13.V.1933, ASDN, Section Politique, R 3630/3477/3044, f. 2.

³³¹ *Ibid.*, f. 5.

³³² *Ibid.*, ff. 3-4.

miembros del Comité que sin importar “cuales sean en efecto las reglas de derecho internacional, no se puede olvidar que, en el caso actual, existe un reporte del Consejo que presenta un carácter obligatorio para los miembros de la Sociedad de Naciones”.³³³ Pese a este primer fracaso, y ante la posibilidad de que la flota peruana hiciera escala en una de las tres Guyanas antes de navegar el Amazonas, el Comité hizo nuevos esfuerzos para evitar su abastecimiento.³³⁴

El 25 de mayo de 1933, Perú aceptó finalmente las modalidades de procedimiento con que se pondría en marcha la resolución del Consejo del 18 de marzo. Ese mismo día se llevó a cabo la firma del acuerdo al interior del Consejo, dándosele a la sesión que presidió México el carácter más solemne. A la firma del acuerdo colombo-peruano asistieron los delegados de todos los países miembros de la Sociedad, el cuerpo diplomático acreditado ante el gobierno de Suiza. Para la firma del acuerdo se empleó un hermoso tintero de marfil y oro que fue obsequiado por el Emperador de Etiopía a la Sociedad de Naciones.³³⁵ Tras el intercambio de discursos entre Colombia y Perú y las felicitaciones de los demás miembros del Consejo³³⁶, su presidente, el representante mexicano Francisco Castillo Nájera, pronunció un discurso que días más tarde sería mundialmente difundido por “Radio-Nations”.³³⁷ Paradójicamente, como lo destacaría Castillo Nájera en esta ocasión, México celebraba igualmente la reanudación de sus relaciones con Perú, por intermediación de España, las cuales se habían suspendido en mayo de 1932, tras la protesta que hizo el país en contra de la detención de Raúl Haya de la Torre, quien encabezaba la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA).³³⁸

Sin lugar a dudas, la tangible solución del conflicto de Leticia supuso un éxito contundente para la Sociedad de Naciones que Castillo Nájera apreció como “un caso excepcional de rapidez si se estiman las complicaciones de toda suerte a

³³³ *Ibid.*, ff. 5-6.

³³⁴ *Ibid.*, ff. 10-13.

³³⁵ *EL NACIONAL*, México, 26.V.1933; Francisco Castillo Nájera a Secretario de Relaciones Exteriores “Sesión del Consejo de la Sociedad de Naciones en la que se firmó el acuerdo entre Colombia y Perú”, Ginebra, 29.V.1933, AHSRE, III-479-5, f. 1.

³³⁶ Véase SOCIÉTÉ DES NATIONS, “Soixante-treizième session du Conseil”, C/73ème session/P.V.3, AHSRE, III-479-5.

³³⁷ Por su importancia, este comentario radiofónico se reproduce en el Anexo II de este trabajo.

que tales conflictos dan lugar, y si se recuerda que el Consejo de la Sociedad de las Naciones trató el asunto por primera vez el 24 de enero para llegar a su solución exactamente cuatro meses después.”³³⁹



FIRMA DEL ACUERDO COLOMBO-PERUANO EN EL MARCO DEL LXXIII CONSEJO PRESIDIDO POR FRANCISCO CASTILLO NÁJERA, COLECCIÓN ICONOGRÁFICA DE LOS ARCHIVOS DE LA SDN, GINEBRA

El acuerdo “Modalidades de ejecución de las soluciones propuestas por el Consejo en el reporte que adoptó el 18 de marzo de 1933”, firmado por las partes el 25 de mayo de 1933 fue concebido como sigue:

1° Los gobiernos de la República de Colombia y de la República de Perú aceptan las recomendaciones aprobadas por el Consejo de la Sociedad de Naciones en su reunión del 18 de marzo de 1933, bajo los términos del párrafo 4 del artículo 15 del Pacto, y declaran su voluntad de adoptarlas.

2° El Consejo nombrará una Comisión que deberá encontrarse en Leticia en un plazo máximo de treinta días. Desde la llegada de esta Comisión, las fuerzas peruanas que se encuentran sobre el territorio se retirarán inmediatamente y la

³³⁸ PÉREZ MONTFORT, R., *op. cit.*

³³⁹ Véase Anexo II.

Comisión, en nombre del gobierno de Colombia, tomará a su cargo la administración del territorio evacuado por sus fuerzas.

3° La Comisión, para mantener el orden en el territorio que deberá administrar, hará un llamado a las fuerzas de su elección y podrá añadir otros elementos que juzgue necesarios.

4° La Comisión tendrá el derecho de decidir sobre toda cuestión concerniente a la ejecución de su mandato. La duración máxima de las funciones de la Comisión será de un año.

5° Las partes informaran al Comité Consultivo del Consejo de la Sociedad de Naciones del método de acuerdo al cual procederán a las negociaciones previstas en el No. 2 de las recomendaciones del 18 de marzo de 1933 y el Comité lo reportara al Consejo.

6° El Consejo de la Sociedad de las Naciones recuerda a las partes que éste se ha declarado dispuesto a prestar sus buenos oficios a solicitud de una u otra de las partes, en caso de desacuerdo, sea sobre el procedimiento a seguir o sea sobre toda cuestión de fondo susceptible de presentarse. El Consejo ha considerado que él no sabrá dejar de preocuparse por el desarrollo del diferendo.

7° El Gobierno de la República de Colombia tomará a su cargo los gastos que ocasionará el funcionamiento de la Comisión y de la administración del territorio conferido.

8° Como consecuencia de la aceptación de las proposiciones precedentes, los Gobiernos de Colombia y de Perú darán las órdenes necesarias para que todo acto de hostilidad cese de ambas partes y para que las fuerzas militares de cada país permanezcan estrictamente al interior de sus fronteras.³⁴⁰

Al día siguiente de la firma del acuerdo, el Comité Consultivo, en colaboración con la Secretaría General, se reunió para designar las nacionalidades de los miembros de la Comisión que administraría el Trapecio de Leticia. En primer lugar, se decidió otorgar un sitio a Brasil por haber realizado los primeros esfuerzos de conciliación en el Amazonas. El segundo puesto fue ofrecido al gobierno norteamericano en agradecimiento a su colaboración con la Sociedad de Naciones y por disponer de funcionarios militares en el Canal de Panamá que contaban con experiencia en materia administrativa y que hablaban

³⁴⁰ Tomado de SOCIÉTÉ DES NATIONS, “Exposé du Président du Comité Consultatif”, Genève, 11.IV.1933, ASDN, C./Col.Per./21., ff. 5-6.

español. El tercer puesto, reservado para un miembro europeo de la Sociedad de Naciones, fue otorgado al gobierno español, teniendo en cuenta el interés expresado por las partes durante la firma del acuerdo por que España ocupara un lugar en la Comisión administrativa.³⁴¹ El estudio de las candidaturas quedó en manos del presidente del Comité –Sean Lester– y el Secretario General –Sir Eric Drummond–,³⁴² y treinta días más tarde, el 23 de junio de 1933, la Comisión trasatlántica de la Sociedad llegó a Leticia.³⁴³ El comandante peruano cumplió fielmente las órdenes de rendir la plaza; se izó por vez única una bandera de la Sociedad de Naciones y durante un año los miembros de la Comisión, viviendo en condiciones de incomodidad, administraron el Trapecio de Leticia.³⁴⁴ Mientras tanto, las negociaciones prosiguieron entre los gobiernos de Colombia y Perú bajo la presidencia del Ministro de Asuntos Exteriores de Brasil, Mello Franco.

IV. 5 La gestión particular de México en el conflicto

Tras la constitución de la Comisión administrativa de Leticia, las actividades del Comité Consultivo cesaron prácticamente, signo del desarrollo estable de las medidas puestas en marcha en el Amazonas. El 19 de enero de 1934, casi ocho meses después de su última reunión, el Comité eligió a Francisco Castillo Nájera para sustituir en la presidencia a Sean Lester, nombrado Alto-Comisionado de la Sociedad de Naciones en Dantzig.³⁴⁵ Una vez en la presidencia del Comité, Castillo Nájera planteó la intervención del Comité de Tres, encargado de seguir el conflicto del Chaco, para que siguiera de manera permanente el diferendo

³⁴¹ SOCIÉTÉ DES NATIONS, “Procès-verbal de la 10^{ème} réunion secrète du Comité Consultatif”, Genève, 26.V.1933, ASDN, Section Politique, R 3630/3477/3044, ff. 1-3.

³⁴² *Ibid.*, f. 5. Los miembros electos fueron el Mayor-General Edwin Baruch Winans (EU), el Capitán de Fragata Alberto de Lemos-Basto (Br), el Capitán Francisco Yglesias (Es) y Armando Mencia, funcionario de la Sociedad que asumió el puesto de Secretario. Se verificaron dos cambios en la composición de la Comisión por razones personales: el Coronel Arthur W. Brown ocupó el lugar Baruch Winans y el Capitán Guillermo Giradles el de Francisco Yglesias.

³⁴³ SOCIÉTÉ DES NATIONS, “Communiqué au Conseil et aux Membres de la Société”, Genève, 3.VII.1933, ASDN, C.416.M.213.1933.VII.

³⁴⁴ Véase ASDN, Section Politique, R 3632/4731/4332.

³⁴⁵ Sean Lester a Sir Eric Drummond, Genève, 18.XII.1933, ASDN, Section Politique, R 3630/7860/3044.

colombo-peruano.³⁴⁶ Castillo Nájera también era presidente del Comité de Tres, en el que lo acompañaban el español Salvador de Madariaga y el Checoslovaco Edvard Benes.



FRANCISCO CASTILLO NÁJERA, COLECCIÓN ICONOGRÁFICA DE LOS ARCHIVOS DE LA SDN, GINEBRA

A dos meses de que la misión de la Comisión viajera llegara a su fin y de que el territorio de Leticia pasara a manos de Colombia, la tarea más difícil del Comité de Tres consistió en evitar que el Amazonas volviera a convertirse en el escenario de un conflicto armado. A la fecha, las negociaciones colombo-peruanas abiertas en Río de Janeiro no habían llegado a su fin, dado el desinterés de las partes en que siguieran un curso favorable.

³⁴⁶ La necesidad de constituir este sub-comité había sido objeto de varios comentarios entre los miembros del Consejo a partir de que el español Salvador de Madariaga lo aconsejara el 27 de octubre de 1933. Esta iniciativa respondía a la preocupación de la delegación colombiana ante la Sociedad de Naciones, la cual tenía la impresión de que la organización se había desinteresado del conflicto amazónico tras el envío de la Comisión de administrativa. Teixidor a Walters, Genève, 2.XI.1933, ASDN, Section Politique, R 3630/7860/3044

En este marco, Perú gestionaba en Ginebra la prolongación del mandato de la Comisión administrativa, a fin de garantizar –de acuerdo con la resolución del Consejo de marzo de 1933– el estudio en Río “de todo interés legítimo de Perú”, el cual interpretaba como la reincorporación territorial del Trapecio de Leticia.³⁴⁷ Colombia, por su parte, sostenía que el conflicto había llegado a su fin y sólo esperaba que el mandato de la Comisión administrativa llegara a su fin para tomar posesión definitiva de Leticia. En suma, como lo hacía ver Castillo Nájera al Comité Consultivo, “todos los elementos del diferendo subsisten y el conflicto, a los ojos de una de las partes, subsiste idénticamente, mientras que éste ha dejado de existir a los ojos de la otra.”³⁴⁸

De acuerdo con las informaciones con las que contaba el Comité de Tres no podían abrigarse grandes esperanzas respecto de las negociaciones de Río de Janeiro: las negociaciones habían iniciado cuatro meses después de que la Comisión administrativa llegara a Leticia; se habían suspendido de noviembre a enero y se desarrollaban desordenadamente.³⁴⁹ Ante ello, el Comité Consultivo consideró ejercer un poco de presión para que las negociaciones de Río tomaran buen cauce y arrojaran los resultados esperados en Ginebra.³⁵⁰ A mediados de mayo, Mello Franco, presidente de la Conferencia de Río, expresó que un acuerdo entre Colombia y Perú sería alcanzado a corto plazo, “siempre que ninguno de los gobiernos interesados sintiese el apoyo de la Sociedad de las Naciones.” El diplomático brasileño aseguraba que el acuerdo colombo-peruano sería conseguido antes del 23 de junio, fecha prevista para la entrega del Trapecio de Leticia a Colombia.³⁵¹

En este marco, los miembros de las delegaciones colombiana y peruana visitaban diariamente a Castillo Nájera en la Embajada de México en París,

³⁴⁷ SOCIÉTÉ DES NATIONS, “Procès-verbal de la 13^{ème} réunion secrète du Comité Consultatif”, Genève, 12.IV.1934, ASDN, Section Politique, R 3630/3477/3044, f. 3.

³⁴⁸ *Ibid.*, f. 5.

³⁴⁹ La delegación colombiana concedía más importancia a cuestiones como navegación, aduanas, cultura, mientras que Perú insistía en la revisión del Tratado Salomón-Lozano y en ofrecer compensaciones territoriales a Colombia a cambio del Trapecio de Leticia. *Ibid.*, ff. 7-8.

³⁵⁰ En este sentido, el Comité facultó a Castillo Nájera para solicitar mayores precisiones acerca de las negociaciones colombo-peruanas. *Ibid.* ff. 9-10, 12.

³⁵¹ Francisco Castillo Nájera a Secretario de Relaciones Exteriores, Reservado N° 43: “Arreglo colombo-peruano”, París, 25.V.1934, AHSRE, III-1834-3, ff. 1-2.

solicitándole que en su calidad de Presidente del Consejo y del Comité Consultivo pugnara porque el Consejo resolviera, bien devolver Leticia sin ningún contratiempo, como condición indispensable para que Colombia permaneciera en la Conferencia de Río; o prorrogar el mandato, como lo solicitaba Perú, para que las negociaciones se desarrollaran favorablemente, evitando el resurgimiento de un conflicto armado. Ambas delegaciones insistían en que una nueva resolución del Consejo que les fuera favorable contribuiría al mejor éxito de las negociaciones de Río.³⁵² Para frenar este tipo de gestiones, Castillo Nájera no pudo ser ni más franco ni concluyente:

A los miembros de la delegación peruana les manifesté que la opinión de los juristas de la Sociedad y de la mayoría de los consejeros estaba conforme con la devolución del territorio [de Leticia] al gobierno colombiano. A la delegación colombiana le hice notar que aunque desde el punto de vista jurídico su posición fuera inatacable, el Consejo, según criterio de sus diversos componentes, no podía aceptar la responsabilidad de un conflicto armado.³⁵³

El día 16 de mayo de 1934, Castillo Nájera se reunió con los consejeros de Francia, Gran Bretaña y el embajador de Estados Unidos en Suiza, quienes le informaron que de acuerdo con informes confidenciales el gobierno peruano no insistiría más en la prolongación del mandato de la Comisión administrativa, interesado únicamente en dejar abiertas las conversaciones de Río de cara a una posible revisión de límites. Los presentes compartieron la opinión del inglés Anthony Eden: ambos países estaban haciendo un “bluff”, pues, francamente, ninguno deseaba la guerra.³⁵⁴

Lo anterior fue confirmado tres días más tarde por el Presidente de la Conferencia de Río, quien informaba a la Sociedad de Naciones que las delegaciones de Colombia y Perú “han llegado a un acuerdo completo y definitivo sobre las cuestiones que formaban el objeto de su reunión, habiéndose concluido

³⁵² *Ibid.*, ff. 1-3.

³⁵³ *Ibid.*, f. 4.

³⁵⁴ *Ibid.*, f. 5.

el Protocolo principal y la Convención general que constituirá el estatuto jurídico de frontera entre los dos países.”³⁵⁵

Informado del feliz resultado de la Conferencia de Río, Castillo Nájera recomendó al Comité Consultivo expresar su satisfacción por la cordura política demostrada por Colombia y Perú; felicitar a Mello Franco por su incansable colaboración con Ginebra y a la Comisión de la Sociedad de Naciones que aún se encontraba en Leticia.³⁵⁶

El 23 de junio de 1934, el puerto de Leticia fue entregado por la Comisión administrativa de la Sociedad de Naciones al país al que correspondía legalmente su soberanía: Colombia.³⁵⁷ Al rendir cuentas de su mandato, la Comisión ginebrina recordó que bajo la bandera de la Sociedad la población del puerto de Leticia se había cuadruplicado; los daños habían sido reparados y se habían construido un hospital y tres escuelas.³⁵⁸

De acuerdo artículo 9 del Protocolo firmado en Río de Janeiro por los plenipotenciarios de Colombia y Perú el 24 de mayo de 1934, el canje de los instrumentos de ratificación debía tener lugar antes del 31 de diciembre de ese mismo año. El protocolo fue ratificado por el Congreso de Perú dentro de este plazo, el 2 de noviembre. Colombia, en cambio, sólo pudo conseguir la ratificación de la Cámara de Representantes, no obstante que el protocolo había sido puesto a consideración de las Cámaras desde principios de agosto y que distintos mensajes presidenciales que explicaban con claridad todas sus cláusulas acompañaran el proceso. Al no ser ratificado durante las sesiones ordinarias, el gobierno convocó a sesiones extraordinarias que concluyeron el 31 de diciembre sin que el Senado hubiera otorgado su aprobación. En consecuencia, el gobierno resolvió prorrogar sus sesiones por tiempo indefinido, con el único objeto de

³⁵⁵ SOCIÉTÉ DES NATIONS, “Procès-verbal de la 15^{ème} réunion secrète du Comité Consultatif”, Genève, 19.V.1934, ASDN, Section Politique, R 3630/3477/3044, f. 2.

³⁵⁶ *Ibid.*, f. 3.

³⁵⁷ SOCIÉTÉ DES NATIONS, “Acte de remise du Territoire de Leticia aux autorités colombiennes”, ASDN, Section Politique, R 3623/12496/531.

³⁵⁸ SOCIÉTÉ DES NATIONS, “Rapport final du Secrétaire de la Commission”, ASDN, Section Politique, R 3633/14584/4332.

desempatar las votaciones que contaban con 28 votos en contra y otro tanto a favor.³⁵⁹

La oposición al interior del Senado era protagonizada por el grupo conservador encabezado por el Dr. Laureano Gómez, quien como presidente de este cuerpo favorecía la extensión infinita de los debates respecto de los informes de las comisiones de mayoría y minoría nombradas para estudiar la ratificación del acuerdo. Asimismo, esta fracción que “ha impreso a sus actuaciones un carácter de política interior perfectamente manifiesto”, contaba con el fuerte apoyo del Dr. Fabio Lozano Torrijos, signatario del tratado de 1922 con Perú, quien “se opone a la ratificación del Pacto, alegando con otros que abre las puertas para una revisión del Tratado Salomón-Lozano en perjuicio de los intereses de Colombia.”³⁶⁰ Ciertamente, el acuerdo de Río consideraba esta posibilidad, si no por acuerdo mutuo de las partes, por la intermediación del Tribunal Permanente de Justicia Internacional, en caso de que se produjeran nuevos problemas que no pudieran resolverse por la vía diplomática. Sin embargo, ni las partes, ni dicha instancia jurídica recibían atribuciones o facultades con las que no contarán ya antes de la realización de este acuerdo.³⁶¹

Ante esta situación, el Comité Consultivo se reunió el 16 de enero y –siguiendo las recomendaciones del Comité de Tres presidido por México– adoptó una resolución que dirigió al Senado colombiano en apoyo al reconocimiento del acuerdo amazónico:

El Comité Consultivo toma nota de la situación respecto a la ratificación del Acuerdo de Río; emite el voto de que el Poder Legislativo de Colombia pueda llegar, lo más pronto posible, a la ratificación del Acuerdo de Río, que con tanta

³⁵⁹ Raimundo Cuervo Sánchez –Encargado de Negocios a. i. en Colombia– a Secretario de Relaciones Exteriores, Reservado No. 110: “Política Internacional. Protocolo de Río de Janeiro”, Bogotá, 9.II.35, AHSRE, III-537-11, ff. 1-2.

³⁶⁰ Raimundo Cuervo Sánchez a Secretario de Relaciones Exteriores, Reservado No. 998: “Política internacional: caso de Leticia”, Bogotá, 25.XII.34, AHSRE, III-537-11, ff. 1-2.

³⁶¹ Raimundo Cuervo Sánchez a Secretario de Relaciones Exteriores, Reservado No. 999: “Caso de Leticia (Discusión del Pacto de Río de Janeiro)”, Bogotá, 29.XII.1934, AHSRE, III-537-11, ff. 1-3.

satisfacción fue saludado por el Consejo; invita al Comité de Tres para que continúe dando toda su atención a este asunto.³⁶²

Cuestiones de orden político interno hicieron imposible desempatar las votaciones, por lo cual el gobierno decidió clausurar el Congreso y someter el protocolo de Río a consideración de un nuevo parlamento, en el que esperaba contar con una decisiva mayoría liberal.³⁶³

Afortunadamente, este contratiempo en el proceso de ratificaciones no fue objeto de serias críticas por parte del gobierno peruano³⁶⁴, el cual se dirigió a Ginebra para manifestar la intención “de mantener la misma atmósfera de cordialidad y de confianza recíproca que ha sido uno de los resultados felices del Protocolo.”³⁶⁵ Tras abordar la cuestión ante la Comisión Internacional Mixta, cuya instalación había sido prevista por el protocolo, bajo la dirección de Mello Franco, las partes acordaron prorrogar a un año más el intercambio de ratificaciones.

Finalmente, el 27 de septiembre de 1935, los gobiernos de Colombia y Perú informaron a la Sociedad de Naciones que los instrumentos de ratificación del protocolo de Río habían sido intercambiados ese mismo día.³⁶⁶ México, por entonces ya fuera del Consejo tras haber concluido el trienio por el que había sido electo, recibió con entusiasmo la noticias de la conclusión formal del conflicto amazónico.

El saldo positivo de la intervención de la Sociedad de Naciones y de México a través de ella en el conflicto amazónico, debió mucho, tal como lo había estimado Castillo Nájera al momento de la firma del acuerdo de mayo de 1933, a que

³⁶² SOCIÉTÉ DES NATIONS, “Procès-verbal de la 16^{ème} réunion secrète du Comité Consultatif”, Genève, 16.I.1935, ASDN, Section Politique, R 3630/3477/3044.

³⁶³ Enrique Olaya Herrera –Ministro de Asuntos Exteriores de Colombia– a Joseph Avenol –Secretario General de la Sociedad de Naciones–, Bogotá, 9.II.1935, ASDN, Section Politique, R 3623/12496/531, ff. 1-2.

³⁶⁴ Véase Legación de México en Lima a Secretario de Relaciones Exteriores, “Informe especial reservado sobre política en relación con el Protocolo de Río de Janeiro y actitud de la Legación”, Lima, 12.XI.1935, AHSRE, III-537-11.

³⁶⁵ Carlos Concha –Ministro de Asuntos Exteriores de Perú– a Joseph Avenol, Lima, 25.II.35 ASDN, Section Politique, R 3623/12496/531.

[...] en ninguna parte del continente americano se levantó la menor resistencia contra la intervención de la Sociedad. Puede afirmarse que sucedió precisamente lo contrario, pues de todas partes llegaron voces de aliento en favor de los esfuerzos que el Consejo realizaba. Ningún Estado de América opuso la menor objeción a la decidida injerencia de la Sociedad, y en esa actitud colectiva figuran los Estados Miembros de la Sociedad de las Naciones, así como algunos que no forman parte de ella [como] lo corrobora el hecho de que los gobiernos de los Estados Unidos de América y del Brasil, especialmente invitados, hayan intervenido en las deliberaciones del Comité Consultivo que el Consejo designó para seguir de cerca los acontecimientos y para facilitar el ejercicio de la misión que el [...] Pacto impone al Consejo.³⁶⁷

Ciertamente, de ignorarse este aspecto esencial, esta conjugación de esfuerzos regionales e internacionales, sería imposible entender, por una parte, la evolución concreta de las negociaciones de paz respecto del conflicto, que tuvieron lugar entre 1932 y 1934; y, por otra, la realización de un acuerdo satisfactorio para las partes, capaz de garantizar un ambiente de paz que se prolongó más allá del final de las difíciles negociaciones que siguieron los gobiernos de Lima y Bogotá.

³⁶⁶ ASDN, Section Politique, R 3623/6738/531.

³⁶⁷ Véase Anexo II.

Conclusiones

Ciertamente, el ingreso de México en la Sociedad de las Naciones en septiembre de 1931 marcó un punto de inflexión en su relación con el mundo exterior que lo llevó a romper con el relativo aislamiento en que parte de la comunidad internacional había tenido a la revolución mexicana. Con ello, el país vería fortalecida su posición en el escenario de Entreguerras mundiales, donde su actuación internacional alcanzaría gran altura. Sin lugar a dudas, los distintos conflictos discutidos en Ginebra, suscitados a partir de la agresión japonesa a China en 1931, fueron la mejor oportunidad para que el país mostrara su apego a postulados internacionales que en breve le permitieron gozar de una creciente respetabilidad internacional. Como ya lo hemos observado, México suscribió desde los primeros momentos de su actuación al interior de la Sociedad de Naciones una diplomacia acorde con sus principios doctrinales, el Pacto societario y el Derecho Internacional que le valió un amplio reconocimiento, pues la adecuación precisa de este bagaje, para afrontar en Ginebra los brotes de inestabilidad y anarquía internacionales, como lo fueron para estos años inmediatos los conflictos del Chaco y de Leticia, aparecerá como una constante en su actuación futura.

El objetivo principal de este estudio fue seguir con detenimiento la actuación de México frente a dos conflictos interamericanos que se ventilaron al interior de la Sociedad de Naciones durante los primeros años de su membresía y ante los cuales el país desarrolló una intensa como comprometida actividad diplomática. Respetuoso de sus deberes para con la organización ginebrina, en tanto que miembro del cuerpo que primordialmente se ocupó de ambos contenciosos –el Consejo–, México definió su actuar sobre la base del respeto más absoluto a los principios y disposiciones del Pacto constitutivo, no obstante el riesgo implícito de ver afectada eventualmente su imagen y posición al interior de la convulsionada sociedad latinoamericana de naciones que hemos estudiado.

Como hemos visto en los dos capítulos precedentes, el verano de 1932 dejó a su paso por América Latina un panorama desolador. El origen paralelo de hostilidades en dos zonas casi desconocidas situadas en su interior supuso el inicio de una de las épocas más penosas que registra la historia de nuestro continente en el siglo XX. Por su ubicación geopolítica, el contencioso chaqueño como el amazónico hicieron de la empresa pacificadora de la Sociedad de Naciones una aventura sin precedentes sobre terreno tan azaroso. Aunque el conflicto colombo-peruano fuera inicialmente considerado dentro y fuera de Ginebra como un "incidente", en comparación con aquel que se libraba al interior del Chaco Boreal, éste mereció idéntica atención mundial, así como la puesta en marcha de iniciativas pacificadoras que involucraron seriamente a la Sociedad de Naciones y, concretamente, a las cabezas más visibles de su actuar, como en ambos casos lo fue México.

El rumbo que siguió cada uno de estos conflictos los llevó a desenlaces completamente diferentes. La lucha armada entre Bolivia y Paraguay se extendió durante tres años y llegó a su fin cuando una victoria decisiva fue económica y militarmente inalcanzable para los contendientes. En este caso, la actividad desplegada desordenadamente en varios escenarios internacionales contribuyó a la ampliación de su terrible saldo. La ingerencia de la Sociedad de Naciones y por extensión la de México en este conflicto llegó a su fin con el retiro invariable de la delegación paraguaya de su mesa de negociaciones. Con ello, Ginebra resintió un fracaso parcial en su actuación en territorio sudamericano que afectó su reputación internacional. En cuanto a México, que a partir de 1929 había colaborado ininterrumpidamente como mediador en el conflicto desde diversas instancias diplomáticas, éste fue igualmente hecho a un lado, en tanto que una de las piezas clave de la estrategia pacificadora que jugó la Sociedad de Naciones.

Por su parte, el conflicto entre Colombia y Perú derivó en un enfrentamiento de baja intensidad entre las fuerzas armadas de estos países; limitado a un área reducida que, al ser confrontado a una cuidadosa y firme acción diplomática multilateral dirigida desde Ginebra, no alcanzó proporciones tan penosas. En contraste con el conflicto boliviano-paraguayo, la pacificación amazónica fue

impulsada solidariamente desde dentro y fuera del continente americano y dio lugar a un esfuerzo colectivo producto de la colaboración de diversas instancias: limítrofes, por el papel asumido de principio a fin por Brasil; regionales, dada la atención prestada por la Comisión de Encuesta y Conciliación de Washington, así como del Departamento de Estado norteamericano; e internacionales, como lo fue la Sociedad de Naciones, la cual, gracias a la acción firme de sus miembros más entusiastas, vivió uno de sus últimos momentos de satisfacción por el resultado de su obra.

ANEXO I

Pacto de la Sociedad de Naciones (Versalles, 28 de junio de 1919)

Preámbulo

Las Altas Partes Contratantes: Considerando que para fomentar la cooperación entre las naciones y para garantizarles la paz y la seguridad, importa:

Aceptar ciertos compromisos de no recurrir a la guerra;

Mantener a la luz del día relaciones internacionales, fundadas sobre la justicia y el honor;

Observar rigurosamente las prescripciones del Derecho Internacional, reconocidas de aquí en adelante como regla de conducta efectiva de los gobiernos;

Hacer que reine la justicia y respetar escrupulosamente todas las obligaciones de los Tratados en las relaciones mutuas de los pueblos organizados;

Adoptan el presente Pacto, que constituye la Sociedad de Naciones.

Artículo 1. Serán miembros originarios de la Sociedad de las Naciones aquellos firmantes cuyos nombres figuren en el anexo al presente Pacto, así como los Estados, igualmente nombrados en el anexo, que se hayan adherido al presente Pacto sin ninguna reserva, por una declaración depositada en la Secretaría, dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigor del Pacto, y de la cual se hará correspondiente notificación a los demás miembros de la Sociedad.

Todo Estado, Dominio o Colonia que se gobierna libremente y que no esté designado en el anexo, podrá llegar a ser miembro de la Sociedad si se declara a favor de su admisión dos terceras partes de la Asamblea, a condición de que dé garantías efectivas de su intención sincera de observar sus compromisos internacionales y de que acepte el reglamento establecido por la Sociedad en lo que concierne a sus armamentos y fuerzas militares, navales y aéreas.

Todo miembro de la Sociedad, mediante aviso dado con dos años de antelación, podrá retirarse de la Sociedad a condición de haber cumplido hasta el momento todas sus obligaciones internacionales, comprendidas en el siguiente Pacto.

Artículo 2. Las funciones de la Sociedad, tal como quedan definidas en el presente Pacto, se ejercerán por una Asamblea y por un Consejo, asistidos por una Secretaría Permanente.

Artículo 3. La Asamblea se compondrá de Representantes de los miembros de la Sociedad.

La Asamblea se reunirá en épocas determinadas, y en cualquier momento si las circunstancias lo exigen, en la sede de la Sociedad o en cualquier otro lugar que se designe.

La Asamblea entenderá de todas las cuestiones que entren en la esfera de las actividades de la Sociedad o que afecten a la paz del mundo.

Cada miembro de la Sociedad no podrá tener más de tres representantes en la Asamblea, y no dispondrá de más de un voto.

Artículo 4. El Consejo se compondrá de representantes de los Estados Unidos de América, del Imperio Británico, de Francia, de Italia y del Japón, así como de representantes de otros cuatro miembros de la Sociedad. Estos cuatro miembros serán designados libremente por la Asamblea y en las épocas que estime convenientes. Hasta la primera designación de la Asamblea, los representantes de Bélgica, de Brasil, de España y de Grecia serán miembros del Consejo.

Con la aprobación de la mayoría de la Asamblea, el Consejo podrá designar otros miembros cuya representación, en lo sucesivo, sea permanente en el Consejo. Con la misma aprobación podrá aumentar el número de miembros de la Sociedad que habrán de ser elegidos por la Asamblea por estar representados en el Consejo (...)

El Consejo se reunirá cuando las circunstancias lo exijan, y por lo menos una vez al año, en el lugar de residencia de la Sociedad o en cualquier otro lugar que se designe.

El Consejo entenderá de todas las cuestiones que entren dentro de la esfera de actividad de la Sociedad o que afecten a la paz del mundo (...)

Cada miembro de la Sociedad representado en el Consejo dispondrá solamente de un voto y no tendrá más que un representante.

Artículo 5. Salvo expresa disposición contraria del presente Pacto, las decisiones de la Asamblea o del Consejo se tomarán por unanimidad de los miembros representados en la reunión.

Las cuestiones de procedimiento que se presenten en las reuniones de la Asamblea o del Consejo, inclusive la designación de las comisiones encargadas de hacer informaciones acerca de puntos particulares, serán reguladas por la Asamblea o por el Consejo y resueltas por la mayoría de los miembros de la Sociedad representados en la reunión (...)

Artículo 6. La Secretaría Permanente estará establecida en el lugar de residencia de la Sociedad. Estará compuesta de un Secretario general y por los secretarios y personal que sean necesarios.

El primer secretario general quedará designado en el anexo. Para lo sucesivo, el secretario general será nombrado por el Consejo con la aprobación de la mayoría de la Asamblea.

Los secretarios y el personal de la Secretaría serán nombrados por el secretario general con la aprobación del Consejo (...)

Artículo 7. La sede de la Sociedad se establecerá en Ginebra (...)

Los representantes de los miembros de la Sociedad y sus agentes gozarán en el ejercicio de sus funciones de los privilegios e inmunidades diplomáticas (...)

Artículo 8. Los miembros de la Sociedad reconocen que el mantenimiento de la paz exige la reducción de los armamentos nacionales al mínimo compatible con la seguridad nacional y con la ejecución de las obligaciones internacionales impuestas por una acción común.

El Consejo, teniendo en cuenta la situación geográfica y las condiciones especiales de cada Estado, preparará los planes de esta reducción para su examen y decisión por los diversos gobiernos (...)

Artículo 9. Se formará una comisión permanente para dar su opinión al Consejo acerca de las disposiciones de los artículos 1 y 8 y en general, respecto de las cuestiones militares, navales y aéreas.

Artículo 10. Los miembros de la Sociedad se comprometen a respetar y a mantener contra toda agresión exterior la integridad territorial y la independencia política presente de todos los miembros de la Sociedad. En caso de agresión, de amenaza o de peligro, el Consejo determinará los medios para asegurar el cumplimiento de esta obligación.

Artículo 11. Se declara expresamente que toda guerra o amenaza de guerra, afecte o no indirectamente a algunos miembros de la Sociedad, interesa a la Sociedad entera, la cual deberá tomara las medidas necesarias para garantizar eficazmente la paz de las naciones. En tales casos, el secretario general convocará inmediatamente al Consejo, a petición de cualquier miembro de la Sociedad.

Se declara, además, que todo miembro de la Sociedad tiene el derecho, a título amistoso, de llamar la atención de la Asamblea o del Consejo acerca de cualquier circunstancia que por su naturaleza pueda afectar a las relaciones internacionales y amenace, por consiguiente, turbar la paz o la buena inteligencia entre las naciones de quienes la paz depende.

Artículo 12. Todos los miembros de la Sociedad convienen en que si surge entre ellos algún desacuerdo capaz de ocasionar una ruptura, lo someterán al procedimiento de arbitraje, a un procedimiento judicial, o al examen del Consejo. Convienen, además, en que en ningún caso deberán recurrir a la guerra antes de que haya transcurrido un plazo de tres meses después de la sentencia de los árbitros, o de la decisión judicial o del dictamen del Consejo (...)

Artículo 13. Los miembros de la Sociedad convienen en que cada vez que surja entre ellos cualquier desacuerdo susceptible, a su juicio, de ser resuelto por arbitraje o judicialmente, y que no pueda resolverse de manera satisfactoria por la vía diplomática, la cuestión será sometida íntegramente al arbitraje o a un procedimiento judicial.

Entre los desacuerdos susceptibles de ser resueltos por arbitraje o judicialmente, se declaran comprendidos todos los relativos a la interpretación del Tratado, a cualquier punto del Derecho Internacional, a la realidad de cualquier hecho que, de ser comprobado, implicase la ruptura de un compromiso internacional, o a la extensión o naturaleza de la reparación debida de dicha ruptura.

El asunto será sometido al Tribunal Permanente de Justicia Internacional, o a cualquier otra jurisdicción o Tribunal designado por las partes o previsto en sus anteriores convenios.

Los miembros de la Sociedad se comprometen a cumplir de buena fe las sentencias dictadas y a no recurrir a la guerra contra un miembro de la Sociedad que se someta a dichas

sentencias. En caso de cumplimiento de la sentencia, el Consejo propondrá las medidas que hayan de asegurar el efecto de aquélla.

Artículo 14. El Consejo queda encargado de preparar un proyecto de Tribunal Permanente de Justicia Internacional y de someterlo al examen de los miembros de la Sociedad. Este Tribunal entenderá en todos los desacuerdos de carácter internacional que las partes sometan a su examen (...)

Artículo 15. Si surgiere entre los miembros de la Sociedad cualquier desacuerdo capaz de provocar una ruptura, y si este desacuerdo no fuese sometido a arbitraje o a un procedimiento judicial previsto en el artículo 13, los miembros de la Sociedad convienen en someterlo al examen del Consejo. A ese efecto bastará que uno de ellos dé aviso al secretario general, el cual tomará las disposiciones necesarias para que se proceda a una información y a un examen completos (...)

El Consejo se esforzará en asegurar la solución del desacuerdo, y, si lo logra, publicará, hasta donde lo crea conveniente, una exposición con el relato de los hechos, las explicaciones que éstos reclamen y los términos de la solución.

Si el desacuerdo no hubiere podido ser resuelto, el Consejo redactará y publicará un dictamen, ya sea aprobado por unanimidad o por mayoría de votos, para dar a conocer las circunstancias de la cuestión y las soluciones que el Consejo recomienda como más equitativas y más apropiadas al caso (...)

Si el dictamen del Consejo fuera aceptado por unanimidad sin contar para el cómputo de los votos el de los representantes de las partes, los miembros de la Sociedad se comprometen a no recurrir a la guerra contra ninguna parte que se conforme con las conclusiones del dictamen.

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

El Consejo podrá en todos los casos previstos en el presente artículo llevar la cuestión ante la Asamblea. También podrá la Asamblea encargarse del examen de cualquier desacuerdo a requerimiento de cualquiera de las partes; este requerimiento deberá ser formulado dentro de los catorce días siguientes a la fecha en que la cuestión haya sido presentada al Consejo.

En todo asunto sometido a la Asamblea, las disposiciones del presente artículo y del artículo 12 relativas a la acción y a los poderes del Consejo, serán igualmente aplicables a la acción y a los poderes de la Asamblea (...)

Artículo 16. Si un miembro de la Sociedad recurriese a la guerra, a pesar de los compromisos contraídos en los artículos 12, 13 o 15, se le considerará *ipso facto* como si hubiera cometido un acto de guerra contra todos los demás miembros de la Sociedad. Estos se comprometen a romper inmediatamente toda relación comercial o financiera con el Estado que haya quebrantado el Pacto, y a hacer que cesen todas las comunicaciones financieras,

comerciales o personales entre los nacionales de dicho Estado y los de cualquier otro Estado, sea o no miembro de la Sociedad.

En este caso, el Consejo tendrá el deber de recomendar a los diversos gobiernos interesados los efectivos militares, navales o aéreos con que los miembros de la Sociedad han de contribuir respectivamente a las fuerzas armadas destinadas a hacer respetar los compromisos de la Sociedad.

Los miembros de la Sociedad convienen, además, en prestarse unos a otros mutuo apoyo en la aplicación de las medidas económicas y financieras que hayan de tomarse en virtud del presente artículo, para reducir al mínimo las pérdidas o los inconvenientes que puedan resultar. Se prestarán igualmente apoyo para resistir cualquier medida especial dirigida contra cualquiera de ellos por un Estado que haya infringido el Pacto, y tomarán las disposiciones necesarias para facilitar el paso a través de su territorio de las fuerzas de cualquier miembro de la Sociedad que tome parte en una acción común para hacer respetar los compromisos de la Sociedad.

Todo miembro que se haya hecho culpable de haber violado algunos de los compromisos de la Sociedad, podrá ser excluido de ésta. La exclusión será acordada por el voto de los demás miembros de la Sociedad representados en el Consejo.

Artículo 17. En caso de desacuerdo entre dos Estados, ninguno de los cuales, o solo uno de ellos, sea miembro de la Sociedad, el Estado o los Estados ajenos a la misma serán invitados a someterse a las obligaciones que se imponen a los miembros con el fin de resolver los desacuerdos en las condiciones que estime justas el Consejo (...)

Artículo 18. Todo tratado o compromiso internacional que se celebre en lo sucesivo por cualquier miembro de la Sociedad, deberá ser inmediatamente registrado por la Secretaría y publicado por ella lo antes posible. Ninguno de los Tratados o compromisos internacionales será obligatorio antes de haber sido registrado.

Artículo 19. La Asamblea podrá en cualquier momento invitar a los miembros de la Sociedad a que procedan a un nuevo examen de los Tratados que hayan dejado de ser aplicables, así como de las situaciones internacionales cuyo mantenimiento pudiera poner en peligro la paz del mundo.

Artículo 20. Los miembros de la Sociedad reconocen, cada uno en lo que atañe, que le presente Pacto deroga cualesquiera obligaciones o inteligencias *inter se* incompatible con sus términos, y se comprometen solemnemente a no contraer otros análogos en lo sucesivo (...)

Artículo 21. Los compromisos internacionales, tales como los tratados de arbitraje, y las inteligencias regionales, tales como la Doctrina Monroe, que aseguran el mantenimiento de la paz, no se consideran incompatibles con ninguna de las disposiciones del presente Pacto.

Artículo 22. Los principios siguientes se aplicarán a las colonias y territorios que, a consecuencia de la guerra, hayan dejado de estar bajo la soberanía de los Estados que los gobernaban anteriormente y que estén habitados por pueblos aún no capacitados para dirigirse por sí mismos en las condiciones particularmente difíciles del mundo moderno.

El bienestar y el desenvolvimiento de estos pueblos constituyen una misión sagrada de civilización, y conviene incorporar al presente Pacto garantías para el cumplimiento de dicha misión.

El mejor método para realizar prácticamente este principio será el de confiar la tutela de dichos pueblos a las naciones más adelantadas, que por razón de sus recursos, de su experiencia o de su posición geográfica, se hallen en mejores condiciones de asumir esta responsabilidad y consientan en aceptarla. Estas naciones ejercerán la tutela en calidad de mandatarias y en nombre de la Sociedad de Naciones.

El carácter de mandato deberá diferir según el grado de desenvolvimiento del pueblo, la situación geográfica del territorio, sus condiciones económicas y demás circunstancias análogas.

Ciertas comunidades que pertenecieron en otro tiempo al Imperio Otomano han alcanzado un grado de desenvolvimiento tal, que su existencia como naciones independientes puede ser reconocida provisionalmente a condición de que la ayuda y los consejos de un mandatario guíen su administración hasta el momento en que sean capaces de dirigirse por sí mismas (...)

El grado de desarrollo en que se hallan otros pueblos, especialmente en África Central, exige que el mandatario asuma en ellas la administración del territorio en condiciones que, juntamente con la prohibición de abusos, tales como la trata de esclavos, el tráfico de armas y del alcohol, garantice la libertad de conciencia y de religión, sin más limitaciones que las que puedan imponer el mantenimiento del orden público y de las buenas costumbres, la prohibición de instalar fortificaciones o bases militares o navales y de dar a los indígenas instrucción militar, salvo para la policía y defensa del territorio, y que aseguren igualmente a los demás miembros de la Sociedad de Naciones condiciones de igualdad para el intercambio y el comercio.

Hay, por último, territorios, tales como el de África del Sur y ciertas islas del Pacífico Austral, que a consecuencia de la escasa densidad de población, de su superficie restringida, de su alejamiento de los centros de civilización y de su contigüidad geográfica al territorio mandatario, o por otras circunstancias, no podrían estar mejor administradas que bajo las leyes del mandatario como parte integrante de su territorio (...)

En todos estos casos el mandatario deberá enviar al Consejo una memoria anual concerniente al territorio que tenga a su cargo (...)

Una Comisión permanente estará encargada de recibir y examinar las memorias anuales de los mandatarios y de dar al Consejo su opinión acerca de las cuestiones relativas al cumplimiento de los mandatos.

Artículo 23. Con la reserva y de conformidad con las disposiciones de los convenios internacionales existentes en la actualidad o que se celebren en lo sucesivo, los miembros de la Sociedad de Naciones:

- a. Se esforzarán en asegurar y mantener condiciones de trabajo equitativas y humanitarias para el hombre, la mujer y el niño en sus propios territorios, así como en todos los países a que se extiendan las relaciones de comercio y de industria (...)

- b. Se comprometerán a asegurar un trato equitativo de las poblaciones indígenas en los territorios sometidos a su administración.
- c. Confiarán a la Sociedad la inspección general de la ejecución de los acuerdos relativos a la trata de mujeres y de niños, y al tráfico de opio y demás drogas perjudiciales.
- d. Confiarán a la Sociedad la inspección general para el comercio de armas y municiones en aquellos países en que dicha inspección sea indispensable en interés común.
- e. Tomarán las disposiciones necesarias para asegurar y mantener la libertad de las comunicaciones y del tránsito, así como el trato equitativo para el comercio de todos los miembros de la Sociedad (...)
- f. Se esforzarán por adoptar mediadas de orden internacional para evitar y combatir enfermedades.

Artículo 24. Todas las oficinas internacionales anteriormente establecidas quedarán colocadas, contando con el asentimiento de las partes, bajo la autoridad de la Sociedad. De igual manera se procederá respecto de cualesquiera otras oficinas o comisiones que ulteriormente se creen para la resolución de asuntos de interés internacional (...)

Artículo 25. Los miembros de la Sociedad se comprometen a fomentar y favorecer el establecimiento y la cooperación de organizaciones voluntarias nacionales de la Cruz Roja, debidamente autorizadas (...)

Artículo 26. Las modificaciones del presente Pacto entrarán en vigor en cuanto sean ratificadas por los miembros de la Sociedad cuyos representantes forman la Asamblea.

Todo miembro queda en libertad para no aceptar las modificaciones que se introduzcan en el Pacto, pero en tal caso cesará de pertenecer a la Sociedad.

Anexo I

Miembros originarios de la Sociedad de Naciones, signatarios del tratado de paz: Estados Unidos de América, Bélgica, Bolivia, Brasil, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Canadá, Australia, África del Sur, Nueva Zelanda, India, China, Cuba, Ecuador, Francia, Grecia, Guatemala, Haití, Hedjaz, Honduras, Italia, Japón, Liberia, Nicaragua, Panamá, Perú, Polonia, Rumania, Estado Serbio-Croata-Esloveno, Siam, Checoslovaquia, Uruguay.

Estados invitados a acceder al Pacto: Argentina, Chile, Colombia, Dinamarca, España, Noruega, Paraguay, Países Bajos, Persia, Salvador, Suecia, Suiza, Venezuela.

Anexo II

Primer Secretario General de la Sociedad de Naciones: Sir Eric Drummond.

ANEXO II

Comentario radiofónico del Dr. Francisco Castillo Nájera, representante de México y presidente del Consejo de la Sociedad de las Naciones, sobre la solución del conflicto entre Colombia y Perú

Ha querido la suerte que el representante de México presidiera la sesión del Consejo de la Sociedad de las Naciones en que se puso fin al periodo agudo del conflicto entre Colombia y Perú, a propósito del territorio de Leticia, conflicto que ha mantenido la zozobra durante varios meses en el seno de la Sociedad de las Naciones y en los países americanos en particular.

La satisfacción con que expreso mis sentimientos en estos instantes es tanto mayor sí recuerdo que hace algunos días el gobierno de mi país reanudó sus relaciones con el gobierno del Perú, relaciones que nunca dejaron de ser amistosas entre ambos pueblos, como lo recordó muy oportunamente el gobierno de República española el hacer público el feliz acontecimiento que fue alcanzado con su noble y fraternal concurso.

Tengo la convicción más profunda de que el arreglo propiciado por la Sociedad de las Naciones responde a un espíritu de perfecta equidad, y de que los dos pueblos más directamente interesados pueden estar satisfechos de una solución que los honra y que significa un triunfo de la cordura y un ejemplo de armonía internacional que el mundo entero deberá tener muy presente en estos momentos en que con tanta frecuencia chocan entre sí los intereses nacionales.

Como dije en la reunión del Consejo realizada el 20 de mayo durante la discusión del conflicto del Chaco, la noticia de un triunfo militar de cualquier país de América sobre otro país del continente, es en realidad una derrota para todos ellos. Hoy celebramos el triunfo completo en el que ambos participantes son vencedores.

Este aspecto moral de la cuestión es una verdad irrecusable para la colectividad americana, como lo es igualmente para la colectividad humana que defiende la civilización.

Ese aspecto moral es igualmente verdad para cada nación, porque el mayor triunfo que se puede obtener es el que se alcanza en derecho y en justicia, y porque los alcanzados por la violencia son victorias a lo Pirro que cuestan más de lo que ofrecen y que, dejando heridas mal cicatrizadas, en el sentimiento de los pueblos, casi nunca son definitivas sino, por el contrario, motivos para nuevas disputas en busca de un desquite.

Pero también en el terreno material la violencia es mucho más cara que la conciliación, como lo dice la sabiduría popular cuando afirma que es mejor una mala transacción que un buen pleito. Esta afirmación del pueblo para lo individual es aún más efectiva en los conflictos internacionales, y para dar un pequeño ejemplo oportuno, recordaré que los gastos de varios meses de labores de la Comisión que la Sociedad de las Naciones mandare a Leticia, costarán a Colombia una tercera parte menos de lo que le cuesta una sola batería de cañones. Esta consideración es ajena a la invocada por Colombia de que, radicándose la Comisión en su

territorio, y obrando en nombre del gobierno colombiano, éste no puede consentir que cualquier otro organismo sufrague los dispendios.

La Sociedad de las Naciones ha sido constituida precisamente para tratar de eliminar la violencia en las controversias internacionales. Para conseguirlo, la Sociedad realiza extraordinarios esfuerzos que a veces tropiezan con la resistencia de un concepto nacional muy respetable, pero que no tiene siempre en cuenta el interés ajeno.

La Sociedad de las Naciones debe, pues, aproximar las aspiraciones de los unos y de los otros a un común denominador que no siempre es fácil de encontrar. Poco a poco se va creando así una jurisprudencia que algún día se traducirá en preceptos concretos y en artículos de un código internacional a que todos deberán someterse y cuya base habrá sido el Pacto de la Sociedad de las Naciones. Los pueblos que hayan sabido despojarse de ciertas exigencias, a veces aconsejadas por el prestigio nacional, habrán tenido el honor de contribuir en primer término al afianzamiento de la civilización.

Colombia y Perú acaban de aportar su contribución a esa noble obra de paz, de armonía y de progreso, y son acreedores al aplauso y a las felicitaciones de todo el mundo civilizado.

El acto realizado el jueves último en la sala del Consejo de la Sociedad de las Naciones, reviste una importancia considerable en lo que se refiere a la deseada universalidad de tan noble institución. Aquel acto desmiente la frecuente afirmación gratuita de que la Sociedad de las Naciones está incapacitada para hacer sentir su influencia fuera de Europa.

Creo firmemente que esa afirmación responde a un prejuicio cuyo origen se encuentra en el escepticismo de que es víctima actualmente la humanidad. Los hombres tienen hoy una marcada tendencia a creer más en las fuerzas negativas que en las fuerzas positivas y se sienten naturalmente inclinados a disminuir la importancia de los esfuerzos constructivos.

Ahora bien, es indudable que los primeros esfuerzos de la Sociedad de las Naciones han debido aplicarse a la solución de los problemas dejados por la gran guerra mundial, pues precisamente la Sociedad nació como consecuencia del magno conflicto. Por otro lado, la sede de la Sociedad está en Europa y es más fácil traer a ella los conflictos que están geográficamente más cerca. En tercer lugar, debe recordarse que durante los diez primeros años de existencia de la Sociedad no se produjeron serias divergencias allende el continente europeo. Es pues lógico que la acción de la Sociedad de las Naciones no se haya sentido francamente fuera de Europa, pero esto no asegura que no pueda hacerlo cada vez que el caso se presente.

En lo que atañe en particular al continente americano, esa posibilidad de intervención ha quedado plenamente demostrada desde el momento en que el gobierno de Colombia sometió al Consejo de la Sociedad de las Naciones el asunto de Leticia.

En ninguna parte del continente americano se levantó la menor resistencia contra la intervención de la Sociedad. Puede afirmarse que sucedió precisamente lo contrario, pues de todas partes llegaron voces de aliento en favor de los esfuerzos que el Consejo realizaba. Ningún Estado de América opuso la menor objeción a la decidida injerencia de la Sociedad, y en esa

actitud colectiva figuran los Estados Miembros de la Sociedad de las Naciones, así como algunos que no forman parte de ella, como lo prueba el hecho de que el gobierno del Ecuador hizo llegar a la Sociedad de las Naciones los puntos de vista que le interesa hacer conocer, y como también lo corrobora el hecho de que los gobiernos de los Estados Unidos de América y del Brasil, especialmente invitados, hayan intervenido en las deliberaciones del Comité Consultivo que el Consejo designó para seguir de cerca los acontecimientos y para facilitar el ejercicio de la misión que el inciso 4º del art. 15 del Pacto impone al Consejo.

Los entredichos internacionales son generalmente de naturaleza compleja porque son muchos y muy diversos los intereses que ponen en juego. Por eso no es siempre posible llegar a soluciones rápidas y es menester armarse de la paciencia si no se quieren malograr los esfuerzos que se realizan.

Si en las relaciones privadas entre los hombres la justicia se ve obligada a considerar todos los detalles del procedimiento, retardando así sus sentencias a veces durante años, se comprenderá que no puede exigirse a los organismos internacionales que precipiten los acontecimientos sin tener en cuenta aquellos detalles del procedimiento que son todavía más necesarios que en las relaciones privadas.

El conflicto de Leticia nos ofrece un caso excepcional de rapidez si se estiman las complicaciones de toda suerte a que tales conflictos dan lugar, y si se recuerda que el Consejo de la Sociedad de las Naciones trató el asunto por primera vez el 24 de enero para llegar a su solución exactamente cuatro meses después.

La impaciencia de los pueblos es perfectamente explicable, pues cada día que pasa sin que un desacuerdo internacional haya alcanzado su solución, representa un enorme peligro para millares de vidas humanas, para la estabilidad de las instituciones y para la economía de los países comprometidos. Es natural que la opinión pública sienta la nerviosidad de las horas de incertidumbre y se deje influenciar por el temor de las consecuencias desconocidas. Se comprende que en esas circunstancias los portavoces de la opinión se sientan defraudados cada vez que el telégrafo transmite una noticia de Ginebra que no es completamente favorable a su tesis nacional y que, por lo tanto, se vean fácilmente arrastrados a condenar sin reparos a los negociadores.

Todo eso es tanto más comprensible si se reflexiona en que la institución de Ginebra no puede, en todo momento, exponer en la plaza pública los elementos que utiliza. La opinión del país lejano que está informado de manera incompleta y a veces contradictoria, tiende casi siempre al pesimismo y cree ver en las noticias parciales que recibe, un rudo golpe contra sus derechos y contra sus intereses. El resultado se hace sentir de inmediato en las críticas severas sobre la institución de la paz y contra los negociadores cuya buena voluntad y cuya dedicación se desconocen en ese momento. Y lo grave es que esa situación es alternativa en un país y en el otro, de los que están en conflicto, según sean favorables o contrarios para el uno o para el otro, las incompletas noticias que en ellos se reciben.

El ideal sería que la opinión pública de los países directamente interesados se abstuviese de todo comentario sobre la acción mediadora, mientras no se conozca el resultado de la mediación, del mismo modo que los litigantes, en la vida privada, tienen buen cuidado de no molestar con sus censuras al juez que ha de fallar en sus procesos. Pero, como ese ideal no es posible en la actual organización del mundo, los buenos componedores no tienen más remedio que soportar la injusta reprobación de que son objeto y seguir su labor con paciencia y confianza.

La Sociedad de las Naciones está ahí para ser el blanco de las críticas de unos y de otros, pues su papel consiste, por lo general, en no dejar absolutamente contenta a ninguna de las Partes, pues sin más o menos renunciaciones de todos es casi siempre imposible armonizar en una fórmula final las aspiraciones de cada uno.

Esa es una de las mayores dificultades en la misión de la Sociedad de las Naciones, porque el natural egoísmo de cada Parte cierra los ojos para no ver el buen resultado de conjunto, y los abre desmesuradamente para observar lo que no ha conseguido [...]

No quiero terminar estas consideraciones generales sobre la acción de esta institución de la paz en los conflictos internacionales, sin hacer un voto muy ferviente en mi doble calidad de representante de México y de presidente del Consejo de la Sociedad de las Naciones, porque el acontecimiento feliz de la armonía restablecida entre dos pueblos hermanos sea factor de buen augurio para que muy pronto otros dos pueblos hermanos depongan las armas fratricidas a los pies de la concordia y del derecho.

GINEBRA, MAYO DE 1933

FUENTES

Archivos

ABIT, Archives du Bureau International du Travail, Ginebra

AHSRE, Archivo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México

ASDN, Archives de la Société des Nations, Ginebra

Periódicos

EXCELSIOR, México

EL NACIONAL, México

Publicaciones especiales de la Sociedad de Naciones

SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Journal Officiel*, Supplément Spécial No. 93 “Actes de la douzième session ordinaire de l’Assemblée, Compte rendu des débats”, Genève, 1931.

----, Supplément Spécial N° 101, “Actes de la Session Extraordinaire de l’Assemblée”, Vol. 1, Genève, 1932.

----, Supplément Spécial N° 104, “Actes de la treizième session ordinaire de l’Assemblée, Compte rendu des débats”, Genève, 1932.

----, *Journal Officiel*, Supplément Spécial N° 143 “Actes de la Seizième Session Ordinaire de l’Assemblée, Procès-verbal de la Sixième Commission (Questions politiques)”, Genève, 1935.

----, *Journal Officiel*, XV^e Année, N° 5, Mai 1934.

Actas del Consejo de la Sociedad de Naciones no publicadas

SOCIÉTÉ DES NATIONS, “Procès-verbal de la 1^{ère} réunion du Comité Consultatif”, Genève, 18.III.1933, ASDN, Section Politique, R 3630/3477/3044.

----, “Procès-verbal de la 2^{ème} réunion secrète du Comité Consultatif”, Genève, 5.IV.1933, *ibid.*

----, "Procès-verbal de la 3^{ème} réunion secrète du Comité Consultatif", Genève, 5.IV.1933, *ibid.*

----, "Procès-verbal de la 4^{ème} réunion secrète du Comité Consultatif", Genève, 6.IV.1933, *ibid.*

----, "Procès-verbal de la 5^{ème} réunion secrète du Comité Consultatif", Genève, 6.V.1933, *ibid.*

----, "Procès-verbal de la 7^{ème} réunion secrète du Comité Consultatif", Genève, 9.V.1933, *ibid.*

----, "Procès-verbal de la 8^{ème} réunion secrète du Comité Consultatif", Genève, 10.V.1933, *ibid.*

----, "Procès-verbal de la 9^{ème} réunion secrète du Comité Consultatif", Genève, 13.V.1933, *ibid.*

----, "Procès-verbal de la 10^{ème} réunion secrète du Comité Consultatif", Genève, 26.V.1933, *ibid.*

----, "Procès-verbal de la 13^{ème} réunion secrète du Comité Consultatif", Genève, 12.IV.1934, *ibid.*

----, "Procès-verbal de la 15^{ème} réunion secrète du Comité Consultatif", Genève, 19.V.1934, *ibid.*

----, "Procès-verbal de la 16^{ème} réunion secrète du Comité Consultatif", Genève, 16.I.1935, *ibid.*

Bibliografía

ARAUJO ARANA, Humberto, *Conflicto fronterizo Perú-Colombia. Año 1932-1933*, T.I, Lima, 1965.

BERTRAM, Geoffrey, "Peru, 1930-1960" en Leslie BETHELL, *The Cambridge history of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, Vol. VIII, pp. 385-450.

CASTAÑEDA, Jorge G., "México y el exterior" en *México: cincuenta años de Revolución*, T. III, México, FCE, 1961.

CENTURIÓN, Carlos R., *El conflicto del Chaco Boreal: gestiones diplomáticas*, Asunción, La Colmena, 1937.

CICCARELLI, Orazio, "Fascism and politics in Peru during the Benavides regime, 1933-39: The Italian perspective" en *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 70, No. 3 (Aug., 1990), pp. 405-432.

CLAUDE, Henri, *De la crisis económica a la guerra mundial*, Buenos Aires, Americalee, 1946.

COOPER, "Les conflits sud-américains du Chaco et de Leticia" en *Foreign Policy Reports*, mayo/1933, pp. 285-291.

DAVID, Paul, *L'esprit de Genève : Histoire de la Société des Nations*, Genève, Editions Slatkine, 1998.

DE LA PEDRAJA Y MUÑOZ, Daniel, "La admisión de los Estados de América Latina en la Sociedad de las Naciones: el caso de México" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, julio-septiembre, 1969, pp. 387-395.

DEPARTMENT OF STATE, *The Chaco Peace Conference. Report of the delegation of the United States of America to Peace Conference Held at Buenos Aires*, Washington, Government Printing Office, 1940.

DÍAZ, Luis Miguel, *Historia de las Relaciones Internacionales de México*, México, Porrúa, 1983.

--- y Jaime G. MARTINI (Comps.), *Relaciones diplomáticas México-España (1821-1977)*, México, Porrúa, 1977.

DUROSELLE, Jean-Baptiste, *Todo imperio perecerá: Teoría sobre las relaciones internacionales*, México, FCE, 2000.

Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana, T. XI, Madrid, Espasa-Calpe, 1995.

ESTRADA, Genaro, *La diplomacia en acción*, México, SRE/Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 1987.

GATHORNE-HARDY, G. M., *A short history of international affairs, 1920-1939*, London, Oxford University Press, 1950.

HAMNETT, Brian, *Historia de México*, Madrid, Cambridge University Press, 2001.

HERRERA LEÓN, Fabián, *Proceso de integración de México en la Sociedad de Naciones (1919-1931)*, Tesis de licenciatura, Morelia, IIH/UMSNH, 2002.

HUBBARD, Ursula P., *La collaboration des États-Unis avec la Société des Nations et l'Organisation Internationale du Travail des origines à 1936*, Paris, Centre Européen de la Dotation Carnegie, 1937.

HUDSON, Manley O., "Mexico's admission to membership in the League of Nations", en *The American Journal of International Law*, Vol. 26, No. 1 (Jan., 1932), pp. 114-117.

Importantes conceptos de internacionalistas de reputación mundial sobre el asunto colombo-peruano, La Paz, Electra, 1932.

K. ZILLIACUS, M. P., *Mirror of the past. A history of secret diplomacy*, New York, Current Books, 1946.

KATZ, Friedrich, *La guerra secreta en México*, México, Ediciones Era, 1998.

KNOCK, Thomas J., *To end all wars: Woodrow Wilson and the quest for a new world order*, New York, Oxford University Press, 1992.

LÓPEZ, Jacinto, *Los tratados de límites y la paz internacional americana. El tratado secreto de 1922 entre Colombia y el Perú*, Nueva York, 1932.

MARBEAU, Michel, *La Société des Nations*, Paris, Puf, 2001.

MARSHALL BROWN, Philip, "Mexico and the Monroe Doctrine" en *The American Journal of International Law*, Vol. 26, No. 1 (Jan., 1932), pp. 117-121.

MARTÍNEZ LEGORRETA, Omar, *Actuación de México en la Liga de las Naciones: el caso España*, México, UNAM, 1962.

MARTÍNEZ LILLO, Pedro Antonio, "La paz ilusoria: la seguridad colectiva en los años veinte, 1923-1933", en Juan Carlos PEREIRA (coord.), *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Barcelona, Ariel Historia, 2001, pp. 307-324.

MATESANZ, José Antonio, *México y la Guerra Civil española*, México, El Colegio de México/UNAM, 1999.

MERCADO MOREIRA, Miguel, *Historia diplomática de la guerra del Chaco*, La Paz, s. e., 1966.

MEYER, Lorenzo, et al., *Historia de la Revolución Mexicana, 1928-1934: Los inicios de la institucionalización*, México, El Colegio de México, 1981.

----, "La construcción histórica de la soberanía y del nacionalismo mexicanos", en Ilán BIZBERG (coord.), *México ante el fin de la guerra fría*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1998.

----, *México y el mundo: historia de sus relaciones internacionales*, México, Senado de la República, 1991.

----, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, 1981.

MILLER, David Hunter, *My Diary at the Conference of Paris with documents*, Vols. I, VII-VIII y XX, s. l., Appeal Printing Company, s. a.

NEILA HERNÁNDEZ, José Luís, "La articulación del Sistema Internacional de Versalles. La Sociedad de Naciones, 1919-1923" en Juan Carlos PEREIRA (coord.), *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Barcelona, Ariel Historia, 2001 pp. 286-287.

----, *La Sociedad de Naciones*, Madrid, Arco Libros, 1997.

NYE, Joseph S., *Understanding international conflicts. An introduction to theory and history*, USA, Longman, 2003.

OSMAÑCZYK JAN, Edmund, *Enciclopedia mundial de relaciones internacionales y Naciones Unidas*, México, FCE, 1976.

PÉREZ GIL, Luis V., *La política exterior en el bienio republicano-socialista (1931-1933): Idealismo, Realismo y Derecho Internacional*, Barcelona, Atelier, 2004.

PÉREZ MONTFORT, Ricardo, *Los sueños imposibles de la derecha española en México*, México, FCE, 1984.

PERKINS, Dexter, *Historia de la Doctrina Monroe*, Buenos Aires, Eudeba, 1964.

PORCELLI, Luis A., *Argentina y la guerra del Chaco Boreal*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1991.

PORTES GIL, Emilio, *Historia vivida de la revolución mexicana*, México, Cultura y Ciencia Política, 1976.

POWELL, Thomas G., *Mexico and the Spanish Civil War*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1981.

QUEREJAZU CALVO, Roberto, *Historia de la guerra del Chaco*, La Paz, Juventud, 1990.

----, *Masamaclay: historia política, diplomática y militar de la guerra del Chaco*, Cochabamba, Los amigos del libro, 1981.

RAMÍREZ, Isidro J., *El Panamericanismo, el arbitraje y la agresión boliviana. Un examen documental*, Santiago de Chile, Ricardo Neupert, 1933.

RENOUVIN, Pierre, *Historia de las relaciones internacionales*, Madrid, Aguilar, 1964.

ROUT, Leslie B., *Politics of the Chaco Peace Conference, 1935-1939*, Austin, University of Texas Press, 1970.

SAINZ, Luís Ignacio, "México frente a la anexión", en Marcos KAPLAN, *México frente al Anschluss*, México, SRE, 1988.

SÁNCHEZ ANDRÉS, Agustín, "El contexto internacional del exilio: las relaciones hispano-mexicanas entre 1931-1977" en Gerardo SÁNCHEZ DÍAZ *et. al.* (coords.), *Los científicos del exilio español en México*, Morelia, IIH/UMSNH, 2001.

---- y Fabián HERRERA LEÓN (comps.), *La política mexicana hacia la cuestión española en la Sociedad de Naciones, 1936-1939*, Tenerife, Documentalia, Biblioteca Digital, 2003.

SCHULER, Friedrich E., *Mexico between Hitler and Roosevelt: Mexican foreign relations in the age of Lázaro Cárdenas, 1934-1940*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 2000.

SCOTT, George, *The rise and fall of the League of Nations*, London, Hutchinson of London, 1973.

SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Del Congreso de Viena a la paz de Versalles*, México, 1969.

----, *Tratado General de la Organización Internacional*, México, FCE, 1974.

SECRÉTARIAT DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Conférence du désarmement (Février 1932): Travaux préparatoires*, Genève, 1931.

SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Isidro Fabela y la diplomacia mexicana*, México, SEP/FCE, 1981.

ST JOHN, Ronald Bruce, "The end of innocence: Peruvian foreign policy and the United States, 1919-1942, in *Journal of Latin American Studies*, Vol. 8, No. 2 (Nov., 1976), 325-344.

TELLO, Manuel, "Algunos aspectos de la participación de México en la Sociedad de las Naciones", en *Historia Mexicana*, VI-2,3, pp. 358-383.

URRUTIA, Francisco José, *Le Continent Américain et le Droit International*, Préface de N. Politis, Paris, Rousseau & Cie, 1928.

VÁZQUEZ COBO, Alfredo, *Pro Patria: La expedición militar al Amazonas en el conflicto de Leticia*, Bogotá, Banco de la República, 1985.

VIVAS GALLARDO, Freddy, *Venezuela en la Sociedad de las Naciones: 1920-1939. Descripción y Análisis de una actuación diplomática*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1981.

WALTERS, Frank P., *Historia de la Sociedad de Naciones*, Madrid, Tecnos, 1971.

WEHRLI, Yannick, "*Créer et maintenir l'intérêt*": *la liaison entre le Secrétariat de la Société des Nations et l'Amérique latine (1919-1929)*, Mémoire de licence, Genève, Université de Genève, 2003.

WOOLSEY, L. H., "The Leticia dispute between Colombia and Peru", in *The American Journal of International Law*, Vol. 27, No. 2 (Apr., 1933), pp. 317-324.

----, "The Leticia dispute between Colombia and Peru" in *The American Journal of International Law*, Vol. 27, No. 3 (Jul., 1933), pp. 525-527.

----, "The Leticia Dispute between Colombia and Peru" in *The American Journal of International Law*, Vol. 29, No. 1 (Jan., 1935), 94-99.

YEPES, J. M., *Le conflit entre la Colombie et le Pérou (Affaire de Leticia) devant le Droit International*, Paris, Jouve & Cie., 1933.

YNSFRAN, Pablo Max, *The epic of the Chaco: Marschal Estigarribia's memoirs of the Chaco war 1932-1935*, New York, Greenwood Press, 1950.

ZIMMERN, Alfred, *The League of Nations and the rule of law 1918-1935*, London, MacMillan, 1945.

ZORGBIBE, Charles, *Historia de las relaciones internacionales: de la Europa de Bismarck hasta el final de la Segunda Guerra Mundial*, T. I, Madrid, Alianza Editorial, 1997.