

**El multilateralismo mexicano ante
la Guerra Civil Española**
Las dimensiones panamericana y ginebrina*

*Mexican Multilateralism in the Face
of the Spanish Civil War*
The Pan-American and Genevan Dimensions

Veremundo CARRILLO REVELES

<https://orcid.org/0000-0001-7279-6966>

Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (México)

veremundo.carrillo@cultura.gob.mx

Resumen

El objetivo de este artículo es realizar un análisis comparativo de la postura de la diplomacia mexicana respecto a la Guerra Civil Española en la Sociedad de Naciones y la Unión Panamericana. Se busca mostrar que las estrategias seguidas en ambos foros fueron complementarias y tuvieron un fin común: defender la República Española.

Palabras clave: multilateralismo, Guerra Civil Española, diplomacia, cardenismo, panamericanismo, Sociedad de Naciones.

Abstract

This article comprises a comparative analysis of Mexico's diplomacy regarding the Spanish Civil War in the League of Nations and the Pan-American Union. It is aimed to show that Mexico's strategies in both forums were complementary and had the same objective: to defend the Spanish Republic.

Keywords: multilateralism, Spanish Civil War, diplomacy, Cardenismo, Pan-Americanism, League of Nations.

* El artículo retoma algunas ideas planteadas en el capítulo 7 de mi tesis doctoral, sobre la manera en que México abordó la cuestión española en el sistema interamericano. Dicho capítulo no fue incluido en la versión en libro, dictaminada favorablemente para publicación por El Colegio de México y la Secretaría de Relaciones Exteriores. Agradezco el apoyo de Ingrid Noemi López en la revisión final del borrador de este artículo.



Introducción

En septiembre de 1931 México consumó su ingreso a la Sociedad de Naciones (SDN), con sede en Ginebra, tras más de una década de acercamientos, distanciamientos y negociaciones frustradas. Desde ese momento y hasta la Segunda Guerra Mundial, la diplomacia mexicana participó simultáneamente en dos espacios multilaterales: uno de carácter global y otro continental. El país ya era miembro de la Unión de Repúblicas Americanas, a la que se incorporó desde su fundación después de la Primera Conferencia Internacional Americana, celebrada en Washington en 1889-1890. Esta asociación contaba con un órgano permanente establecido en la capital estadounidense, la Unión Panamericana, y realizaba de manera periódica encuentros multilaterales, entre ellos reuniones de carácter político, las Conferencias Internacionales Americanas.

El panamericano fue un espacio privilegiado para la normalización de las relaciones del México posrevolucionario con el exterior, en particular con el vecino del norte. Estados Unidos jamás se incorporó a la liga ginebrina, por lo que la Unión Panamericana fue el único ámbito multilateral en el que interactuaron de manera permanente las dos naciones norteamericanas, junto a otras 19 repúblicas en las décadas de 1920 y 1930.¹ Si bien la presencia latinoamericana en la SDN fue intermitente, durante los años de entreguerras todos conservaron la membresía al organismo continental.

Este texto examina el ejercicio de la diplomacia multilateral mexicana ante Ginebra y ante el sistema interamericano. Para ello, se eligió como foco la postura asumida frente a la Guerra Civil Española. Varias investigaciones han estudiado con detalle la posición mexicana respecto al conflicto en la SDN; sin embargo, el análisis sobre el papel en el espacio panamericano ha sido secundario.² La baja atención historiográfica sobre

¹ Estados Unidos se integró a la Organización Internacional del Trabajo en los años 1930 y participó en algunas conferencias convocadas por la SDN; sin embargo, se mantuvo fuera de la liga ginebrina.

² Agustín Sánchez Andrés y Fabián Herrera León, “*Contra todo y contra todos.*” *La diplomacia mexicana y la cuestión española en la Sociedad de Naciones, 1936-1939* (Santa Cruz de Tenerife: Idea, 2011), 205-323; David Jorge, “Las relaciones interamericanas durante la guerra de España. Sociedad de Naciones, panamericanismo, soberanía y cooptación de elites”, en *América Latina y el intercambio ginebrino de entreguerras. Implicaciones y resonancias*, coord. de Fabián Herrera León y Yannick Wehrli (México: Secretaría de Relaciones Exteriores, Acervo Histórico Diplomático, 2019), 199-240; Mario Ojeda Revah, “El frente diplomático: defensa mexicana de España ante la Sociedad de las Naciones”, *Foro Internacional*, v. XLVI,

este último espacio es de llamar la atención, si se considera que en los años de la guerra la Unión Panamericana organizó dos conferencias internacionales, una de carácter extraordinario en 1936 y otra ordinaria en 1938.

Comprender la relación entre las posturas asumidas en ambos espacios puede ofrecer claves para tener un panorama más completo de la lectura que se dio al conflicto español desde la cancillería cardenista. Como se buscará demostrar, la pertenencia a dos ámbitos multilaterales ofreció ventajas estratégicas y complementarias de cara a un mismo objetivo: respaldar al gobierno republicano. El orden jurídico panamericano contribuyó a legitimar la posición internacional de México de defensa activa de la República, expresada en el entorno de la SDN. En específico brindó elementos para justificar el envío de armas y para disuadir, en la medida de lo posible, la presión de las potencias europeas “neutralistas”. A su vez, la diplomacia mexicana desarrolló una estrategia de contención —defensa pasiva— ante la Unión de Repúblicas Americanas, con el fin de evitar que sus foros fueran aprovechados por los sublevados españoles como fuente de respaldo político-moral, dada la simpatía hacia los mismos entre buena parte de los gobiernos latinoamericanos.

Entre la crisis ginebrina y el llamado panamericano

Cuando la Guerra Civil Española estalló, a mediados de 1936, en la opinión pública mexicana se debatía sobre el sentido de la política exterior y el papel del multilateralismo, de cara a un mundo cada vez más polarizado. A comienzos de año, el presidente de Estados Unidos Franklin D. Roosevelt propuso reunir una conferencia panamericana de carácter extraordinario, a celebrarse en Buenos Aires. El objetivo del encuentro sería definir mecanismos para garantizar la paz del continente.

Vicente Lombardo Toledano, líder de la novel Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), fue una de las voces críticas. Para Lombardo, la conferencia pretendía motivar la desertión de los países latinoamericanos de la SDN, con el fin de crear una “Liga de Naciones Americanas”, que beneficiaría al “imperialismo yankee”, al no existir el contrapeso de las

n. 4 (octubre-diciembre 2006): 762-779; Abdiel Oñate, “Non-Intervention through Intervention: Mexican Diplomacy in the League of Nations during the Spanish Civil War”, en *Beyond Geopolitics. New Histories of Latin America at the League of Nations*, ed. de Alan McPherson y Yannick Wehrli (Albuquerque: University of New Mexico, 2015), 63-82.

potencias extracontinentales.³ En la prensa existían lecturas similares sobre los objetivos estadounidenses respecto a transformar a la Unión Panamericana en una nueva liga de naciones, que aumentaría el nivel de compromiso entre sus miembros. Sin embargo, no todos lo veían como algo perjudicial. En un editorial, *El Informador* de Guadalajara señalaba que, ante la inoperancia de la SDN, el encuentro de Buenos Aires brindaba una oportunidad interesante: “quizás surja de esa Conferencia una Sociedad de las Naciones Americanas para tratar asuntos que sí tocan de cerca a nuestro país y de los cuales México está seguro de contar con que sus iniciativas, sus gestiones y su actitud pesarán en la balanza”.⁴

El Informador no era la única voz adversa a la SDN. Desde las páginas de *Excelsior* y *El Universal*, pero también en el Senado y en la Cámara de Diputados, se hacían llamados para que México reconsiderara su permanencia en Ginebra. Los argumentos eran que las cuotas de la membresía eran altas, que los asuntos tratados muchas veces no tenían relación con los intereses del país y que los resultados del organismo eran magros. El fracaso en frenar la anexión de Etiopía a Italia se sumó a tropiezos como las salidas de Japón y Alemania, que ponían en entredicho la eficacia del multilateralismo ginebrino. En síntesis, se acusaba a la SDN de ser una “institución europea”, subordinada a los intereses de las grandes potencias del viejo continente, que poco hacía para proteger los derechos de los países débiles.⁵

Frente a los debates, la postura cardenista fue clara: aun con todos sus defectos, había que permanecer en Ginebra. Una de las aspiraciones históricas de la política exterior mexicana ha sido contar con contrapesos que permitan equilibrar la relación con Estados Unidos y evitar, así, quedar subordinados totalmente ante el poderoso vecino. La SDN ofrecía esa posibilidad. Así lo expresó Cárdenas en sus *Apuntes*, al señalar que la liga ginebrina brindaba una “tribuna [...] en Europa contra el predominio de nuestros vecinos”.⁶ El mismo argumento fue empleado años antes durante

³ “Josephus Daniels. Transmission of Resumé of conditions in Mexico during April, 1936”, National Archives and Record Administration (en adelante NARA), *Mexico Internal Affairs*, 812.00/30368.

⁴ “¿Qué espera México?”, *El Informador*, 23 de mayo de 1936, 3.

⁵ “Josephus Daniels. Transmission of Resumé of conditions in Mexico during April, 1936”, NARA, *Mexico Internal Affairs*, 812.00/30368.

⁶ Lázaro Cárdenas, *Obras. Apuntes. Tomo I, 1913-1940* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1972), 350.

la gestión de Genaro Estrada al frente de la Cancillería, en un informe secreto que recomendaba el ingreso de México a la SDN.⁷

Aun así, el gobierno cardenista expresó ante la propia liga su preocupación por el momento que vivía la organización. Semanas antes de que estallara la guerra en la península ibérica, el delegado mexicano Narciso Bassols pronunció un duro discurso en el que hizo patente el malestar por la ineficacia de las medidas para proteger a Etiopía. Si bien, recalcó que México no contemplaba abandonar la SDN, consideraba que era necesario que ésta hiciera valer sus principios: “porque estamos dispuestos a continuar aquí animados de buena fe, nos interesa vitalmente evitar el colapso de la seguridad colectiva y la ruina de la Sociedad de Naciones”.⁸

El compromiso con Ginebra no significó que se relegara a un segundo plano la membresía de México a la Unión Panamericana, ni que se le diera una importancia secundaria a la convocatoria de la Conferencia Extraordinaria. La administración cardenista era consciente del entorno geopolítico en el que se producía el llamado de Roosevelt. A los estadounidenses les preocupaba no sólo la simpatía que existía en buena parte de los gobiernos y la opinión pública de Latinoamérica hacia los fascismos, sino también el estrechamiento de los lazos económicos de la región con Alemania.⁹ Otro factor de alarma era Japón, que en los años previos intensificó su interacción con América.

Al interés del país del norte por fortalecer su presencia en el continente se sumó la creciente animadversión hacia la SDN. Las críticas hacia la inoperancia y el alto costo de las membresías se extendían por toda Latinoamérica. Mientras que en algunos casos se recalca la inoperancia de la SDN para contener el rearme alemán, poner un alto a la agresividad japonesa contra China o para resolver la guerra del Chaco; en otros se señalaba que las sanciones previstas contra Italia afectaban intereses nacionales de países latinoamericanos por lo que era mejor abandonar el compromiso con Ginebra. Hacia 1936, además de Estados Unidos, tres

⁷ “Memorándum secreto relativo a la citada conferencia enviado por Fernando González Roa a don Genaro Estrada”, Acervo Histórico Diplomático, L-E 209, 26.

⁸ Fabián Herrera León, *México y la Sociedad de Naciones. Una antología documental* (México: Secretaría de Relaciones Exteriores, Acervo Histórico Diplomático; México: Archivo General de la Nación; Morelia: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Coordinación de la Investigación Científica, 2018), 437.

⁹ Para el caso mexicano, véase Daniela Gleizer, “Las relaciones entre México y el Tercer Reich, 1933-1941”, *Tzintzun. Revista de Estudios Históricos*, n. 64 (julio-diciembre 2016): 223-258.

naciones no formaban parte de la SDN: Brasil, Paraguay y Costa Rica. Ese año otras tres abandonarían el organismo: Guatemala, Honduras y Nicaragua.¹⁰ Es decir, al momento del arranque de la reunión en la capital argentina, una tercera parte de los países de la Unión no participaba en Ginebra.

La creación de una liga de naciones americanas era una posibilidad real, que rondaba en diversas cancillerías como un tema a plantear en Buenos Aires. Si bien, la unión ofrecía una base de la cual partir, la intención de una liga era elevar el nivel de compromiso entre los miembros. La Unión Panamericana, en tanto órgano permanente, coordinaba y daba seguimiento a las iniciativas de cooperación continental, pero no tenía atribuciones políticas. Asimismo, a diferencia de Ginebra, en el organismo panamericano no existía un pacto constitutivo que fijara de inicio obligaciones a los países miembros ni tampoco contaba con facultades expresas para intervenir multilateralmente en caso de un conflicto que involucrara a alguno o algunos de sus integrantes.

Rumbo a la conferencia bonaerense dos iniciativas se perfilaron para fortalecer el sistema interamericano. La primera, propuesta por Colombia, era crear una liga continental que, aunque con un nivel elevado de autonomía, estaría integrada como organismo regional dentro de la SDN. La otra, desarrollada por República Dominicana, consistía en aumentar las atribuciones de la Unión de Repúblicas Americanas en materia política, hacer que la sede de su órgano permanente fuera itinerante y crear una corte interamericana para la solución de diferendos entre los países miembros; la organización se mantendría independiente de Ginebra.¹¹

Las propuestas no partían de cero, sino que tenían antecedentes en otros proyectos de los años 1920. Varios países, entre ellos México, promovieron iniciativas que caminaban por senderos similares. El controversial artículo 21 del Pacto de la SDN, que reconocía de manera ambigua a la Doctrina Monroe como forma “de inteligencia regional”, y el no ingreso de

¹⁰ Las críticas hacia la SDN se extendían por toda América Latina, sobre todo después de la agresión de Italia a Etiopía. Mientras algunos países se inclinaron por abandonar la Liga, otros apelaban por una reforma a su estructura. Desde México se siguieron atentamente las diversas posturas expresadas en el continente. Véanse los reportes reunidos en el Acervo Histórico Diplomático, LE-344.

¹¹ “Proyecto de Tratado sobre la creación de una Asociación de Naciones Americanas, sometido por la Delegación de Colombia a la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz” y “Proyecto de Convención Relativo a la Creación de una Liga de Naciones Americanas, sometido por la Delegación de la República Dominicana a la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz”, Acervo Isidro Fabela, IF IF/II.4-079-III, 66-84.

los estadounidenses a Ginebra provocaron que diversos diplomáticos, intelectuales y juristas consideraran indispensable fortalecer el multilateralismo continental con el objetivo de definir, de manera clara, los derechos y obligaciones de las naciones del hemisferio, pero sobre todo de fijar límites, en la medida de lo posible, al poderío de Estados Unidos.

La transformación de la estructura de la unión era una de las vías que se intentó para ello, pero fue mucho más consistente la ruta del fortalecimiento del orden jurídico interamericano. En las conferencias panamericanas de La Habana (1928) y Montevideo (1933) se adoptaron una serie de tratados y convenciones que imprimieron un viraje en las relaciones intercontinentales, al definir un marco jurídico compartido en aspectos políticos. Pese a sus avances, prevalecían algunas en cuestiones relativas a la seguridad colectiva, tanto en la manera de resolver conflictos intercontinentales como el proceder ante una eventual agresión a una nación americana por una potencia extracontinental.

Aunque la creación de una liga parecía tener simpatías importantes entre la opinión pública de su país,¹² la diplomacia estadounidense apostaba por algo distinto en Buenos Aires: la firma de un pacto de seguridad colectiva y la instauración de un Comité Consultivo Interamericano Permanente, encargado de coordinar acciones de prevención y de respuesta ante situaciones que afectaran la paz en el continente. Si bien se señalaba tanto factores internos como externos, eran estos últimos los que más preocupaban. El proyecto estelar de los estadounidenses no era más que un intento por extender hacia el resto del continente las políticas neutralistas que regían al interior del gigante del norte. Establecía, entre otras cosas, que en caso de un conflicto, los países americanos no podrían suministrar armas a ninguna de las partes en conflicto.¹³ Este punto entraba en contradicción con el Pacto de la SDN que contemplaba restricciones sólo para el agresor.

Desde México fueron seguidas con atención todas las iniciativas que circularon previamente al encuentro de Buenos Aires, programado para diciembre de 1936. Al igual que lo hizo frente a las voces internas que pedían una salida de la SDN, la postura cardenista fue de defensa a Ginebra.

¹² Según una encuesta del American Institute of Public Opinion, 56 % de los electores norteamericanos veían con buenos ojos esa opción. “De Moore a Hull. Washington, 7 de diciembre de 1936”, NARA, RG 43, entry 226, telegrama 75.

¹³ “Memorándum. Exposición del Proyecto Americano, Buenos Aires, 30 de noviembre de 1936”, Acervo Histórico Diplomático, LE-363 I, 63-71.

En las comunicaciones que tuvo por separado con los presidentes de Estados Unidos, Roosevelt, y de Colombia, Alfonso López, Lázaro Cárdenas recalcó que para México el multilateralismo panamericano no debía ser opuesto, sino complementario al ginebrino; los trabajos que se hicieran en Buenos Aires, expuso el mexicano, debían sumarse a los esfuerzos de la SDN para mantener la paz.¹⁴

El encuentro continental se convirtió en un tema prioritario para la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Si bien, la iniciativa fue lanzada por Estados Unidos, la organización y la convocatoria formal de la reunión corrieron a cargo de la Unión Panamericana, precisamente con el propósito de enfatizar el carácter multilateral. El embajador en Washington, D. C., y antiguo representante de México ante la SDN, Francisco Castillo Nájera, fue designado para formar parte de una comisión encargada de definir el programa de la denominada Conferencia Interamericana para la Conservación de la Paz, junto con los representantes de Argentina y Guatemala. Esta presencia ofreció a México una visión privilegiada para conocer las diversas posturas que se tejían a lo largo y ancho del continente respecto a la reunión de Buenos Aires.

La Cancillería integró un grupo de trabajo encargado de estudiar y definir la postura a asumir en la Conferencia. Entre otros, participaron experimentados diplomáticos como Juan Manuel Álvarez del Castillo, Isidro Fabela, Pablo Campos, Alfonso Reyes, el propio Castillo Nájera y los economistas Daniel Cosío Villegas y Alonso Espinoza de los Monteros. A la cabeza del grupo quedó Ramón Beteta, uno de los hombres de más confianza de Cárdenas, quien asumió la Subsecretaría de Relaciones Exteriores ese año, tras los relevos en el gabinete que originó el rompimiento con los callistas. El canciller Eduardo Hay y el propio presidente estuvieron pendientes de estos trabajos.¹⁵

Las críticas al multilateralismo ginebrino y la preparación rumbo a la Conferencia Panamericana coincidieron con el inicio y la internacionalización de la guerra en España. El conflicto estalló a mediados de julio de

¹⁴ “De Lázaro Cárdenas, presidente de México, a Franklin D. Roosevelt, presidente de EEUU, Matamoros, Tamaulipas, 19 de febrero de 1936”, Acervo Histórico Diplomático, LE-327, 9, y “De Lázaro Cárdenas, presidente de la República de México, a Alfonso López, presidente de la República de Colombia. México, 5 de junio de 1936”, Acervo Histórico Diplomático, *Archivo Particular de Francisco Castillo Nájera*, caja 6, exp. 25.

¹⁵ Algunos trabajos del grupo se pueden consultar en Acervo Histórico Diplomático, LE-363 I.

1936, tras un levantamiento militar que se extendió por las islas, el territorio continental y las guarniciones coloniales. Lo que se planeó originalmente como un vertiginoso golpe para derrocar a la República, topó con una tenaz respuesta de las milicias obreras y de un pequeño grupo de militares que permaneció leal al gobierno constitucional. La firmeza de la resistencia republicana, inesperada para los sublevados, no sólo prolongó la guerra, sino que además la volvió más encarnizada. El conflicto rápidamente alcanzó una dimensión transfronteriza. ¿De qué manera el tema España afectó la posición de México ante Ginebra y ante la Conferencia de Buenos Aires?

1936: voces ginebrinas y silencios bonaerenses

El estallido de la guerra española tuvo enorme impacto inmediato en México como en gran parte de América Latina, al grado que se volvió prácticamente un asunto doméstico. Muy temprano se hizo evidente la división de simpatías por la resistencia republicana y por los sublevados. La postura cardenista fue categórica desde un comienzo: reconocimiento y apoyo irrestricto a la República, en tanto era el gobierno legítimo, emanado de la voluntad popular, de acuerdo con la Constitución vigente.¹⁶

Además del respaldo público y del envío de armas, sobre el que volveremos, México dirigió una andanada diplomática defensiva, que alcanzó a los dos organismos multilaterales en los que estaba adscrito. Figuras como la del subsecretario Beteta establecieron las directrices a seguir en ambos espacios. La estrategia, no obstante, fue distinta. Mientras que la Cancillería buscó el involucramiento de la SDN en el conflicto español, en el campo panamericano desplegó una política de contención: evitar la discusión formal del tema. Primero expondremos brevemente la posición respecto a la liga ginebrina durante el segundo semestre de 1936 y después analizaremos la desplegada en torno al sistema interamericano.

Tras el levantamiento, Gran Bretaña y Francia instauraron en Londres un comité, al que denominaron de No Intervención. Se sumaron 27 naciones europeas que acordaron, entre otras cosas, no suministrar armas ni al

¹⁶ Alberto Enríquez, comp., *Alfonso Reyes y el llanto de España en Buenos Aires, 1936-1937* (México: El Colegio de México; México: Secretaría de Relaciones Exteriores, 1998), 119.

gobierno republicano ni a los sublevados, con el supuesto propósito de evitar que la guerra se expandiera allende las fronteras españolas. Italia y Alemania no tardaron en violar el pacto al apoyar a los golpistas, sin que el comité pudiera evitarlo. Poco después, la URSS también transgredió el acuerdo neutralista al apoyar a la República, ante la amenaza que vislumbró en un triunfo de los rebeldes conseguido con el respaldo nazi-fascista.

México intentó, sin éxito, ser incluido como observador en el Comité de No Intervención. Ante esto, la Cancillería canalizó sus esfuerzos para que la SDN se involucrara en la búsqueda de una salida al conflicto. Aunque el argumento franco-británico para mantener fuera a Ginebra era que la española era una guerra civil y no internacional, para el gobierno cardenista era evidente que el “no” intervencionismo europeo beneficiaba en la práctica a los rebeldes, que gozaban del abastecimiento militar alemán e italiano, y aislaba a la República. La injerencia de estas potencias dotaba a la guerra de una dimensión internacional.¹⁷

Esa era precisamente la posición que defendían las autoridades republicanas ante Ginebra, de ahí que hubiera sintonía entre las dos diplomacias. La delegación española, encabezada por Julio Álvarez del Vayo buscaba la intervención de la SDN para que se permitiera a los republicanos la adquisición de armamento, relegando las restricciones del Comité londinense, y se censurara el respaldo de Alemania e Italia a los sublevados. La posición española sólo encontró ecos favorables entre mexicanos y soviéticos.¹⁸ A través de un discurso de Bassols, México expresó su solidaridad con España y nuevamente su preocupación por la inoperancia de la SDN:

después de los fracasos ya sufridos, y del ofrecimiento que se ha hecho de perfeccionar nuestras herramientas de trabajo, este organismo internacional ha llegado a un punto crítico de su vida en el que —lo diremos con lealtad, pero sin subterfugios— los que busquen aniquilarlo definitivamente lograrán su propósito con sólo conseguir que el necesario reajuste de la maquinaria se posponga por tiempo indefinido.¹⁹

¹⁷ Herrera León, *México y la Sociedad de Naciones*, 449-450.

¹⁸ Agustín Sánchez Andrés, “La Sociedad de Naciones y la Guerra Civil Española: entre la no intervención Europea y la neutralidad continental americana”, en *América Latina y el intercambio ginebrino de entreguerras. Implicaciones y resonancias*, coord. de Fabián Herrera León y Yannick Wehrli (México: Secretaría de Relaciones Exteriores, Acervo Histórico Diplomático, 2019), 171-178.

¹⁹ Herrera León, *México y la Sociedad de Naciones*, 447.

Si bien, no tuvo éxito ante la asamblea, la República tenía una ventaja frente a los sublevados: no sólo participaba en la liga, sino que además formaba parte del Consejo de la misma, como miembro no permanente. Esto ofrecía una ventana de oportunidad que intentó aprovechar para que la atracción del conflicto español fuera un tema vigente en la agenda de la SDN. Aunque México no formaba parte del Consejo, siguió de cerca los pasos de los diplomáticos españoles.

En noviembre de 1936, Berlín y Roma reconocieron a la Junta de Burgos, órgano administrativo de los rebeldes. En respuesta, la República hizo un llamado a una sesión extraordinaria del Consejo de la SDN. La diplomacia republicana denunció que España padecía una agresión por parte de Alemania e Italia, dado el abierto apoyo que brindaban a los sublevados y, por tanto, era obligación de Ginebra tomar cartas en el asunto. Esto implicaba sacar de escena al Comité de No Intervención. La demanda topó con muro. Bajo el influjo de Londres y París, el Consejo desestimó los argumentos, al reiterar que se trataba de una guerra civil. Ginebra no sólo se desmarcó de atraer la cuestión, sino que además emitió una resolución que, como señala Sánchez, “suponía el reconocimiento del Comité de No Intervención por parte de la Sociedad de Naciones y que proporcionaba a este organismo una cobertura jurídica que hasta ese momento no había tenido para abordar la cuestión española”.²⁰ Fue un duro revés para los republicanos.

En los momentos en que se debatía la cuestión española en Ginebra, al otro lado del Atlántico se desarrollaban los trabajos de la Conferencia Interamericana para la Consolidación de la Paz. Si bien, la guerra ibérica no fue incluida en el temario, su sombra rondó no sólo durante el encuentro, sino también en su planeación. Al igual que en la SDN, la postura de México fue defender a la República. La diplomacia cardenista buscó evitar que el multilateralismo panamericano pudiera ser empleado para legitimar, directa o indirectamente, a los sublevados. Asimismo, procuró combatir cualquier posibilidad de que, bajo el pretexto de garantizar la seguridad colectiva, se asumieran compromisos que afectaran no sólo la soberanía nacional o fueran contrarios al Pacto de la SDN, sino que además dieran pie a condiciones para que una situación similar a la que padecía España pudiera reproducirse en América: que un gobierno progresista se viera cercado por una rebelión interna de sectores conservadores, respaldada por regímenes autoritarios.

²⁰ Sánchez Andrés, “La Sociedad de Naciones y la Guerra Civil Española”, 181-182.

A semanas de iniciado el levantamiento militar, Uruguay propuso la organización de un comité continental de mediación, que se reuniría en la Unión Panamericana o en alguna otra capital. La iniciativa no prosperó. Por diversos motivos, Argentina, Brasil y Estados Unidos desecharon el planteamiento.²¹ México tampoco lo apoyó. En sintonía con la postura asumida ante Ginebra, se consideró que aceptar la mediación implicaba reconocer de facto la categoría de beligerantes de los sublevados, lo que iba en detrimento del gobierno constitucional español, al colocar a ambos bandos en un plano de igualdad.²²

Para la administración cardenista se volvió vital impedir que propuestas como la uruguaya se materializaran antes o durante la Conferencia de Buenos Aires. Si bien se trataba de un conflicto extracontinental, en la Cancillería preocupaba que la animadversión que existía en buena parte del continente hacia la República diera pie a que se buscara algún pronunciamiento colectivo que beneficiara a los sublevados, aunque fuera meramente como respaldo moral. En el propio caso del presidente uruguayo Gabriel Terra, que se mantenía en el poder gracias a un golpe de Estado, era evidente su simpatía hacia los golpistas encabezados por Francisco Franco.

Para evitar que la cuestión española fuera incluida en el temario, México manifestó ante las diversas cancillerías latinoamericanas que la conferencia debía contemplar mecanismos generales para promover la paz y no enfocarse en conflictos particulares. El argumento era compartido por diversos gobiernos, ya que era el mismo que se empleaba para impedir que en el encuentro bonaerense se abordara la guerra del Chaco.²³

Las precauciones no eran en vano. El asilo concedido en embajadas a cientos de partidarios de los sublevados sacó a flote, desde muy temprano, las fricciones entre la República y varios de los regímenes conservadores de América Latina. Amparadas en una Convención Panamericana, suscrita en la Conferencia de La Habana de 1928, las legaciones justificaron su decisión de otorgar refugio en sus sedes. Si bien, el tratado fijaba como

²¹ José Antonio Matesanz, *Las raíces del exilio. México ante la Guerra Civil Española, 1936-1939* (México: El Colegio de México; México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1999), 183-186, y Sánchez Andrés, “La Sociedad de Naciones y la Guerra Civil Española”, 168-171.

²² “Mexico declines Uruguayan proposal to mediate in Spain August 21 1936”, United States Military Intelligence Report, *México 1919-1941*, rollo 5.

²³ Guillermo Palacios y Ana Covarrubias, *Historia de las relaciones internacionales de México. Volumen 4. América del Sur*, coord. general de Mercedes de Vega (México: Secretaría de las Relaciones Exteriores, Acervo Histórico Diplomático, 2011), 278-279.

obligación de las representaciones diplomáticas informar los nombres de los asilados al gobierno del cual éstos eran ciudadanos, las misiones latinoamericanas, encabezadas por Argentina, negaron los datos. La única excepción fue México.²⁴

La cuestión de los asilados, que escaló durante los meses siguientes, causó también fricciones en la SDN. En la sesión de diciembre en la que se buscó un pronunciamiento que condenara la injerencia de Alemania e Italia en el conflicto español, Chile y Bolivia, que formaban parte del Consejo, desviaron las discusiones hacia el tema de los asilos en las embajadas. En sus posicionamientos apuntaron a una supuesta intransigencia del gobierno republicano que evitaba encontrar una salida a la crisis.²⁵

Si bien, la cuestión española no fue incorporada formalmente en el programa de la Conferencia de Buenos Aires, desde México se temía que pudiera presentarse de manera indirecta. Guatemala y Nicaragua, que junto con El Salvador reconocieron a la Junta de Burgos en noviembre, exploraron la posibilidad de llevar una propuesta para que se hiciera un pronunciamiento colectivo de condena al comunismo. Esta idea era similar a la que promovía Chile para impulsar la creación de un frente americano anticomunista. Por su parte, Brasil preparó una iniciativa que consideraba al comunismo como una amenaza para la seguridad colectiva.²⁶

Entre los argumentos de los rebeldes para legitimar el levantamiento estaba precisamente liberar a España de los “rojos”. Ante esto, la Cancillería se concentró en evitar que en Buenos Aires se diera un escenario en el que una condena al comunismo terminara convirtiéndose en realidad en un ataque a la República y un espaldarazo a los sublevados. Esta línea de acción también era autodefensiva: como ocurría con el gobierno republicano, la administración cardenista padecía una campaña que llamaba a un boicot en su contra, bajo la acusación de ser un régimen con tendencia “comunista”.²⁷ Como recogían los diplomáticos estadounidenses, la iniciativa

²⁴ Enríquez, comp., *Alfonso Reyes y el llanto de España*, 138-150.

²⁵ Sánchez Andrés, “La sociedad de naciones y la Guerra Civil Española”, 182-183, y Matesanz, *Las raíces del exilio*, 200-212.

²⁶ “Strictly Confidential, From Moore to Hull, December 1, 1936, Telegram 59”, NARA, RG 43, Entry 226; Enríquez, comp., *Alfonso Reyes y el llanto de España*, 159, y “Una cuestión escabrosa en la Conferencia de Buenos Aires”, *El Universal*, 27 de noviembre de 1936.

²⁷ “Oficio Confidencial número 740. 2 de septiembre de 1936”, Acervo Isidro Fabela, IF/II.4-119, 115.

centroamericana iba dirigida específicamente a condenar a México; molestaba particularmente el activismo de la CTM de Lombardo en la región.²⁸

Aunque una rebelión similar a la que padecía España lucía lejana en el México cardenista, había una presencia importante de grupos que se identificaban con los fascismos europeos y que veían con simpatía a los sublevados peninsulares. En los reportes de inteligencia estadounidenses era permanente el seguimiento a las actividades de grupos conservadores, como los Camisas Doradas de la Acción Revolucionaria Mexicanista, cuya principal bandera era luchar en contra de la expansión del comunismo y que estaban en contra de las políticas cardenistas.²⁹ En este sentido, un pronunciamiento en el foro multilateral podía incentivar a estos grupos a un mayor activismo y a buscar apoyo internacional.

La delegación que acudió a Buenos Aires estuvo integrada casi por los mismos personajes que participaron en los trabajos previos: Castillo Nájera, Beteta y Reyes, entre otros. Tenían claro el objetivo de evitar la aprobación de los proyectos de carácter anticomunista. De particular interés era frenar la iniciativa brasileña sobre seguridad colectiva, ya que se formalizó su propuesta. En sus informes a la Cancillería, los delegados dieron cuenta de que promovieron diversos cambios al proyecto original, de tal modo que quedó libre de cualquier sesgo anticomunista. Los esfuerzos se concentraron en que los ajustes se hicieran en los trabajos de comisiones, evitando que el proyecto se discutiera en plenarias.³⁰ Los diplomáticos mexicanos contaron en esta estrategia de contención con un aliado muy importante: sus pares estadounidenses. Fueron éstos quienes evitaron que la propuesta centroamericana de formular una declaración contra el comunismo prosperara.³¹ Otras iniciativas como la chilena del frente anticomunista no se formalizaron.

²⁸ "Strictly Confidential, From Moore to Hull, December 1, 1936, Telegram 59", NARA, RG 43, entry 226, y "De Salvador Martínez Mercado, encargado de Negocios de México en Guatemala, a secretario de Relaciones Exteriores. Sobre actividades del señor licenciado Vicente Lombardo Toledano. Guatemala, 22 de septiembre de 1936", Acervo Histórico Diplomático, LE-363 I, 42-43.

²⁹ "Report no. 6641, November 22 1935", "Report no. 8971, March 3 1936" y "Report no. 7365, August 11 1936", United States Military Intelligence Report, *México 1919-1941*, rollo 5.

³⁰ "De Ramón Beteta a Eduardo Hay. Buenos Aires, 4 de diciembre de 1936", Acervo Histórico Diplomático, LE 363 II, 289, y "Memorándum sobre la Conferencia, 6 de febrero de 1937", Acervo Histórico Diplomático, LE 363 I, 280.

³¹ "From Moore to Hull, November 30, telegram 50, December 3, 1936, telegram 64", NARA, RG 43, entry 226.

Al igual que su vecino del sur, el gobierno de Roosevelt no deseaba que el caso español fuera tratado directa o indirectamente en Buenos Aires. En primer lugar, se lo impedía su propia legislación de neutralidad. En segundo, implicaría aceptar que un asunto europeo fuera abordado dentro del sistema interamericano, lo que históricamente había rechazado.³² Finalmente, los estadounidenses no querían que un tema que invitaba a la polarización llevara a la Conferencia a un callejón sin salida.

El encuentro panamericano se celebró en momentos en los que Estados Unidos experimentaba un viraje en sus relaciones con América Latina, que dotaba de un mayor pragmatismo a la narrativa de la Buena Vecindad. A comienzos de ese año los estadounidenses dieron un vuelco en su política hacia Centroamérica, al abandonar como condicionante para otorgar el reconocimiento al gobierno de un país, el que hubiera llegado al poder mediante la vía constitucional. Esta nueva postura le brindaba mayor margen de maniobra no sólo en esa región, sino en un continente en el que los golpes militares eran un fenómeno constante desde la crisis de 1929.³³

Para Estados Unidos era fundamental aumentar su nivel de influencia, con el fin de desplazar a Alemania y Gran Bretaña, potencias con las que disputaba los mercados latinoamericanos. Al mismo tiempo, necesitaba preparar el terreno para que, en caso de un eventual estallido bélico internacional, los países americanos mantuvieran una actitud común. Para ello, era indispensable el éxito del encuentro panamericano, en tanto mandaba un mensaje de unidad continental. Fue tal el interés del gigante del norte, que el propio Roosevelt acudió a la inauguración de la conferencia.

En el ánimo de promover consensos, la delegación estadounidense terminó abandonando su proyecto de pacto de seguridad, que le había generado previamente críticas desde Argentina, al considerar que era un intento por “continentalizar” la Doctrina Monroe. Para México el desistimiento estadounidense de su iniciativa estelar fue positivo; en los estudios previos había determinado que tendría que oponerse, ya que entraba en

³² En los años 1930 el gobierno republicano intentó ser incluido como observador en las Conferencias Panamericanas. Estados Unidos se opuso, por tratarse de un país no americano. “Participation in the Inter-American Conference”. Hull, NARA, RG, entry 225, caja 2.

³³ Gordon Connell-Smith, *El sistema interamericano* (México: Fondo de Cultura Económica, 1971), 120-121.

contradicción con el Pacto de la SDN.³⁴ A través de Castillo Nájera, que fue electo para presidir la conferencia, México contribuyó a que se acotara el espacio para potenciales debates encendidos en las sesiones abiertas al público. En las dos Conferencias Panamericanas previas, La Habana 1928 y Montevideo 1933, se vivieron momentos de enfrentamientos ríspidos que ahora se querían evitar.

Otra de las discusiones que se esquivó fue la instauración de una liga de naciones americanas. Contrario a lo que sostiene David Jorge, México no se oponía “abiertamente” a esa alternativa, sino que tenía una actitud más pragmática: las instrucciones de los representantes mexicanos contemplaban la posibilidad de apoyar la creación de una liga, siempre que fuera un organismo regional integrado a Ginebra.³⁵ Otras delegaciones, como la argentina, sí se oponían rotundamente. Bajo el pretexto de que los proyectos colombiano y dominicano merecían un estudio con detalle, se acordó trasladar el debate del tema al siguiente encuentro panamericano.³⁶

El desistimiento de Estados Unidos de su proyecto neutralista y el descarte del tema de un nuevo organismo, pavimentaron el camino hacia el consenso. La Conferencia de Buenos Aires acordó por unanimidad instaurar un sistema de consultas, que se activaría en caso de una agresión a algún país americano, y adoptó un Protocolo de No Intervención que recalca el rechazo a la injerencia de un país en los asuntos internos de otro.³⁷ Este último documento, propuesto por México, era fruto de una larga tradición jurídica latinoamericana, que desde la I Conferencia Panamericana buscó establecer límites a la intervención de las grandes potencias en la vida interior de los países del continente. La aceptación del mismo por parte de Estados Unidos da cuenta del interés del gobierno de Roosevelt por alcanzar consensos ante el contexto geopolítico.

Pese a que la prensa internacional esperaba que la Guerra Española tuviera un papel central en el cónclave panamericano, la cuestión quedó

³⁴ Frente a un conflicto, el neutralismo estadounidense imponía restricciones que afectaban al país agredido y al agresor, mientras que en la SDN sólo sancionaba al segundo. Asimismo, las sanciones contempladas por el pacto ginebrino eran mucho más amplias que las estadounidenses.

³⁵ Jorge, “Las relaciones interamericanas”, 221, y “Memorándum sobre la Conferencia de Consolidación de la Paz. Anexo 19”, Acervo Histórico Diplomático, LE-363 I, 265-267.

³⁶ “Conferencia Interamericana para la Consolidación de la Paz. Creación de una Liga de Naciones Americanas. Anexo 2”, Acervo Isidro Fabela, IF/II.4-079-III, 85-98.

³⁷ “Memorándum sobre la Conferencia, 6 de febrero de 1937”, Acervo Histórico Diplomático, LE 363 I, 278-290.

marginada. Una de las pocas menciones al conflicto fue en un discurso de Beteta. Autores como Mario Ojeda Revah y Fabián Herrera León han resaltado las palabras del mexicano, pero no han reparado en el contexto en el que fueron enunciadas. La intervención ocurrió en la penúltima sesión plenaria de la conferencia. Ya se habían desahogado los temas importantes; además, no había espacio para réplicas ni intención de buscar un pronunciamiento colectivo. Es decir, se trató de un entorno controlado, de bajo riesgo: la intención era expresar la legitimidad de la postura mexicana ante la guerra española, pero sin dar margen para que se pudiera perjudicar a los republicanos.

Tras un largo prelude en el que señaló que el mundo se dividía entre democracias, respaldadas por la voluntad popular, y dictaduras, amparadas en el “terror y en la violencia”, Beteta dedicó la última parte de su discurso para referirse, indirecta y directamente, a la cuestión “España”. Primero, criticó veladamente la inacción de las potencias europeas y del propio Estados Unidos: “la neutralidad, como indiferencia ante los conflictos de otros pueblos, es indebida y es miope, ya que no hay guerra, por circunscrita que sea, que no afecte a todos en diversa medida”.³⁸ Después, justificó el apoyo político y con material bélico que brindaba México a la República, exponiendo que la postura era consecuente con la asumida ante otros conflictos, como las invasiones a Etiopía y a Manchuria, en la que se posicionó en favor de la legalidad y de los países agredidos. En el caso español, México se ponía del lado del gobierno legítimo.

El discurso de Beteta tuvo impacto mediático. A nivel internacional, *The New York Times* lo calificó como “brutal ataque a las dictaduras”.³⁹ Por su parte, el diario oficialista *El Nacional* resaltó que lo expresado por el diplomático era una síntesis de la manera en que México entendía su papel en el mundo.⁴⁰ Sin embargo, el éxito de la delegación mexicana no estuvo en los periódicos ni en las palabras de Beteta, sino en evitar que la Conferencia de Buenos Aires se hubiera convertido en un instrumento moral de respaldo a los sublevados, en detrimento de la República.

³⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores (en adelante SRE), *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de septiembre de 1936 a agosto de 1937. Presentada al Congreso de la Unión por el general Eduardo Hay* (México: Secretaría de Relaciones Exteriores, 1937), 12.

³⁹ John White, “Americas Adopt Neutrality Pact”, *The New York Times*, 20 de diciembre de 1936, 36.

⁴⁰ “Cómo comprende México sus relaciones internacionales”, *El Nacional*, 23 de diciembre de 1936.

México, Ginebra y la legitimidad panamericana

Desde el comienzo de la guerra, el abastecimiento de material bélico se convirtió en un asunto apremiante para la República. Al bloqueo impuesto por la “neutralidad” franco-británica, se sumó la imposibilidad de importar armamento desde Estados Unidos, por las restricciones de su legislación interna que señalamos previamente. México, junto con la Unión Soviética, se convirtió en una de las pocas fuentes de suministro para las tropas republicanas. Además del envío de armas y pertrechos de guerra de fabricación doméstica, México fungió en un primer momento como “pantalla” para la reexportación de materiales manufacturados en terceros países, entre ellos Estados Unidos.⁴¹ ¿Cómo se justificó la determinación cardenista de brindar apoyo material a España?

Formar parte de dos espacios multilaterales fue un factor estratégico: permitió legitimar las políticas mexicanas y amortiguar posibles presiones. Para ello, fue clave el relevo en la representación de Ginebra de Narciso Bassols por Isidro Fabela. A través de este último, durante 1937 la diplomacia mexicana articuló una narrativa amparada no sólo en cuestiones de índole moral, sino en instrumentos jurídicos concretos para justificar el apoyo material a la República. Fabela, un diplomático curtido desde la Revolución Mexicana, participó en los trabajos preparatorios de la Cancillería para la Conferencia de Buenos Aires y por años estudió el sistema interamericano. Para legitimar la posición mexicana ante la guerra española, recurrió a un instrumento panamericano: la *Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados en casos de Luchas Civiles*, suscrita en 1928 en la Conferencia de La Habana.

En caso de un conflicto, la Convención establecía la prohibición del “tráfico de armas y material de guerra salvo cuando fueren destinadas al gobierno, mientras no esté reconocida la beligerancia de los rebeldes, caso en el cual se aplicarán las reglas de neutralidad”.⁴² El punto embonaba

⁴¹ Palacios y Covarrubias, *Historia de las relaciones*, v. 4, 281-285; Mario Ojeda Revah, *México y la Guerra Civil Española* (México: Turner, 2004), 139-184, y Sánchez Andrés y Herrera León, “*Contra todo y contra todos*”, 183-185.

⁴² “Convención relativa a los derechos y obligaciones de los Estados, en casos de luchas civiles”, *Suprema Corte de Justicia de la Nación*, <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=V95NcogKxHpUN4bFbjWt9sxtbqxdYCwQXuFHicwn-2NrqmGtK3fa+55VHaTMfCfQeDIMrCxZ1v7+90TbopfQdtA==> (consultado el 4 de enero de 2021).

perfecto con la postura asumida por el gobierno cardenista y sirvió de base para la argumentación articulada por Fabela. México tenía no sólo el derecho, sino la obligación de apoyar a la República, en tanto la Convención fue ratificada por el Senado. Más allá de la cuestión jurídica, para la diplomacia mexicana el instrumento tenía un sentido histórico. Fue precisamente un delegado mexicano, Fernando González Roa, quien presentó el proyecto final de la Convención para su discusión en 1928.

La Conferencia de La Habana se celebró cuando México sufría la guerra cristera. En torno al encuentro panamericano se movilizó un poderoso *lobby* que buscó promover una resolución que condenara al gobierno de Calles por atentar contra la libertad religiosa y, por tanto, legitimar el levantamiento armado. Este *lobby* sumó a organizaciones como los Caballeros de Colón en Estados Unidos, a arzobispos sudamericanos y al gobierno cubano. La discusión del proyecto de convención encendió la polémica, toda vez que su objetivo era evitar el apoyo material a movimientos subversivos que se enfrentarían a un gobierno constitucional, que era precisamente lo que ocurría en esos momentos en México. Pese al activismo de los simpatizantes cristeros, que paradójicamente acusaron al gobierno de México de oponerse “a las revoluciones”, la convención fue aprobada y la posibilidad de que se condenara a Calles fue ignorada.⁴³

La convención no está en contradicción con el principio de no intervención, defendido por México precisamente en la Conferencia de La Habana y tres años después en Montevideo. El criterio mexicano siempre fue claro: se rechazaba el involucramiento de un país en los asuntos internos y/o externos de otro, en tanto fuera en perjuicio del gobierno constitucional de éste. Además de la cuestión cristera, había un antecedente inmediato: la guerra de Nicaragua. Tras el golpe de Estado de 1926, México brindó apoyo humano y material a las tropas que defendían el orden constitucional. Esto provocó serias fricciones con Estados Unidos, que se decantaba por los golpistas. La iniciativa de convención presentada en La Habana buscaba consolidar una armadura jurídica internacional para situaciones similares. Para el caso español, el instrumento funcionaba a la perfección. El apoyo que brindaba México no sólo estaba destinado a las autoridades constitucionales, sino que además se hacía a petición expresa de éstas. En

⁴³ Veremundo Carrillo Reveles, “México en la Unión de Repúblicas Americanas. El panamericanismo en la política exterior mexicana, 1889-1943” (tesis doctoral, El Colegio de México, 2018), 157-168.

su correspondencia con el presidente Cárdenas, Fabela señaló que su propósito al invocar la Convención Panamericana fue fortalecer la posición mexicana en Europa.⁴⁴

Ahora bien, México sostenía ante Ginebra que la ayuda de Italia y Alemania a los sublevados era una agresión a España, que violentaba los artículos 10 y 11 del pacto. Como ha advertido Herrera, la Convención Panamericana parecía entrar en contradicción con esta postura, ya que implicaba calificar el conflicto español como una “guerra civil” y no como una “guerra internacional”.⁴⁵ Al respecto, consideramos que es necesario analizar minuciosamente el empleo del instrumento. La primera vez que se hizo referencia explícita a la Convención fue en abril de 1937, en declaraciones de Fabela a la prensa. Unas semanas antes, México envió una nota a la SDN en la que reiteró la petición de que el organismo atrajera la cuestión española, sin hacer referencia alguna al tratado panamericano. Desde nuestra lectura, la omisión fue intencional. La convención no se mencionó en la exposición formal ante la liga ginebrina por dos motivos: evitar cualquier interpretación que diera pie a que México consideraba el conflicto como una guerra civil y sortear un posible extrañamiento, toda vez que era un instrumento jurídico regional.

En este sentido, inicialmente el empleo de la convención buscó un efecto político: enviar un mensaje para que las potencias europeas —Gran Bretaña, Francia, e incluso Italia y Alemania— evitaran recriminar la posición cardenista. El apoyo con material de guerra que brindaba México a España estaba amparado por una convención internacional, firmada por 21 repúblicas americanas, entre ellas Estados Unidos. Aunque el gigante norteamericano estaba impedido por su propia legislación para suministrar armamento a los republicanos, el hecho de que la diplomacia mexicana invocara un tratado panamericano lo involucraba. De este modo, México blindaba la autonomía de su política exterior, sacando jugo a los equilibrios del tablero internacional.

El posicionamiento mediático acompañó a una campaña internacional de la Cancillería cardenista, que buscaba romper el aislamiento de la República. Se entabló comunicación con todos los gobiernos con los que sostenía

⁴⁴ Isidro Fabela, *Cartas al presidente Cárdenas* (México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2020), 30.

⁴⁵ Fabián Herrera León, *México en la Sociedad de Naciones: modernización y consolidación de una política exterior, 1931-1940* (México: Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, 2014), 258.

relaciones para manifestar que se consideraba indispensable que desapareciera el comité londinense de neutralidad e incluso sugirió la posibilidad de conducir una mediación internacional ante el conflicto español.⁴⁶

De manera particular, se buscó un acercamiento con Roosevelt. La diplomacia mexicana era consciente de que era prácticamente imposible que Estados Unidos abandonara su política neutralista; sin embargo, se persiguieron tres objetivos. En primer lugar, intentar que los estadounidenses influyeran para que Inglaterra y Francia modificaran su política frente a España. En segundo, medir las posibilidades para reanudar la exportación de material bélico estadounidense desde México, que se suspendió a petición del Departamento de Estado.⁴⁷ Finalmente, reiterar la legitimidad de la postura cardenista, amparada en la Convención Panamericana, y evitar que pudiera afectar la relación bilateral.⁴⁸ Este último objetivo tuvo resultados positivos; pese a las divergencias, la cuestión española no llegó a tener un impacto relevante en la complicada interacción bilateral.

La narrativa de legitimidad panamericana de la posición mexicana alcanzó su punto más alto en septiembre de 1937, durante la Asamblea de la SDN. Fabela recurrió expresamente no sólo a la Convención de La Habana, sino que incorporó otro instrumento panamericano: el Protocolo de No Intervención, signado en la reciente Conferencia de Buenos Aires. Respaldado en ese tratado, el mexicano indicó que, de acuerdo con los criterios jurídicos que reconocían los países americanos, España sufría una intervención externa. De este modo, solicitaba el involucramiento de la SDN y denunciaba la inoperancia del neutralismo franco-británico:

Esta intervención *de facto*, efectuada en realidad contra el Gobierno Constitucional de España, es contraria a la política tradicional de no intervención del Gobierno Mexicano. No solamente hemos protestado siempre contra la injerencia extranjera en los asuntos internos de los Estados (habiendo ratificado esta invariable línea de conducta en la Conferencia de Buenos Aires donde presentamos y obtuvimos la aprobación del Protocolo de No Intervención, cuyo texto consagra el principio fundamental de la política mexicana) sino que

⁴⁶ Ojeda, *México y la Guerra Civil Española*, 182.

⁴⁷ “De Castillo Nájera a Beteta. Washington, D. C., 27 de marzo y 1 de abril de 1937”, Archivo Histórico de El Colegio de México, *Ramón Beteta*, caja 44, exp. 198, V, 30-33 y 36-38.

⁴⁸ “Conversación con el presidente Roosevelt el día de hoy (26 de abril de 1937)” y “De Castillo Nájera, embajador de México en Washington, a Lázaro Cárdenas, presidente de México. Washington, 26 de abril de 1937”, Acervo Histórico Diplomático, *Archivo Particular de Francisco Castillo Nájera*, caja 6, exp. 25.

consideramos insoluto, ilimitado e inalienable el derecho de los pueblos a disponer de sí mismos y darse sin ninguna intervención extranjera la forma de gobierno que corresponde a su voluntad.⁴⁹

La petición mexicana no tuvo éxito y el aislamiento de la República siguió agudizándose. De cualquier modo, el “paraguas” jurídico panamericano permitió a México subrayar que su posición era legítima, en plena concordancia con el respeto al derecho internacional y a los acuerdos multilaterales a los que el país estaba suscrito. Esto demuestra cómo se fue construyendo lo internacional en distintas escalas, y cómo estas escalas interactuaban. En otras palabras, México hizo uso del multilateralismo panamericano para fundamentar su política hacia el caso español y buscar el involucramiento de la SDN en la guerra en España.

Entre el declive ginebrino y el epílogo peruano

Durante 1938 el panorama para la República Española se agravó. El Vaticano y varios países latinoamericanos reconocieron la beligerancia de los rebeldes, dotándolos de un estatus jurídico. Asimismo, militarmente los sublevados fueron imponiéndose gracias al apoyo italiano y alemán. México mantuvo su apoyo irrestricto a la República, aunque las condiciones provocaron un viraje en la atención diplomática. El multilateralismo panamericano acaparó el protagonismo para la Cancillería cardenista, particularmente de cara a la VIII Conferencia Internacional Americana, programada a celebrarse en Lima a finales de ese año. ¿Qué circunstancias provocaron el giro? ¿De qué manera impactó a las estrategias mexicanas en torno al tema español?

En primer lugar, la SDN padecía un evidente agotamiento. La impasividad ante la guerra española era sólo un síntoma de un mal mayor: garantizar la paz internacional, uno de los objetivos centrales del organismo, simplemente se desdibujaba. La liga lucía impotente para frenar la creciente agresividad y el expansionismo de Alemania, Japón e Italia. Este debilitamiento repercutió en la deserción de más países; hacia finales de año, 10 de las 21 repúblicas americanas no eran miembros de la SDN: Costa Rica, Brasil, Paraguay, Guatemala, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Venezuela,

⁴⁹ SRE, *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, 160-170.

Chile y, por supuesto, Estados Unidos. En el caso particular de este último, el contexto global lo hizo renovar su interés por fortalecer el sistema interamericano, en tanto condición indispensable para garantizar su propia seguridad. Eso repercutió en la atención que pusieron en el multilateralismo panamericano el resto de países, incluido México.

Lima aparecía como una oportunidad para definir los alcances de la hegemonía estadounidense. El gobierno de Roosevelt pretendía la adopción de un sistema de seguridad colectiva para hacer frente no sólo a amenazas externas, sino también “internas”. El proyecto contemplaba la posibilidad de una intervención multilateral en contra de cualquier intento por instaurar en el continente “un sistema de gobierno no americano”.⁵⁰ Para México, como para otros países latinoamericanos, más que un supuesto dique al fascismo o al comunismo, la iniciativa violentaba los principios de autodeterminación y no intervención dando una posición de privilegio total a Estados Unidos, en tanto podría determinar qué era y qué no era un sistema de gobierno americano.

Un segundo factor relevante era que el gobierno cardenista vivía momentos de tensión en la relación con el vecino del norte, por la aplicación de diversas medidas de política interna, entre ellas la expropiación petrolera. La cercanía de la Conferencia de Lima y el interés estadounidense por incrementar los niveles de compromiso de la Unión Panamericana brindaron a la diplomacia mexicana un campo de negociación alternativo al de la interacción bilateral. La simpatía que prevalecía entre los gobiernos autoritarios de Latinoamérica hacia los fascismos europeos volvía a México un aliado indispensable para Estados Unidos en su necesidad de apuntalar el sistema hemisférico. La Cancillería buscó aprovechar estas condiciones en favor de los intereses nacionales y como factor de distensión. De este modo, aunque México continuó esmerándose en pregonar su compromiso con Ginebra, la realidad geopolítica lo anclaba al continente.

Un tercer factor, aunque con menos peso que los anteriores, estaba relacionado con cuestiones internas. Durante 1938 aumentó la movilización de grupos conservadores en contra del cardenismo. Uno de los momentos más críticos fue la asonada encabezada por Saturnino Cedillo, que estalló en mayo y que fue derrotada totalmente en enero del siguiente año. El levan-

⁵⁰ “Informe Confidencial sobre la VIII Conferencia Internacional Americana. De Francisco Castillo Nájera, presidente de la delegación de México en la Octava Conferencia Internacional Americana, al Secretario de Relaciones Exteriores. Lima, Perú, 29 de diciembre de 1936”, Acervo Histórico Diplomático, LE-298 I, 307.

tamiento fue endeble en el aspecto militar; sin embargo, la propaganda y los rumores sobredimensionaron sus posibilidades. Hubo voces, incluso, que llegaron a considerar al cacique potosino como un potencial “franco-mexicano”, patrocinado por las compañías petroleras agraviadas por la expropiación o por la Alemania nazi.⁵¹ En este contexto, dadas las coincidencias ideológicas, la diplomacia cardenista estuvo atenta a los vínculos que eventualmente pudieran establecerse entre los grupos de la derecha mexicana y los de otros puntos del continente, en el marco de la Conferencia de Lima.⁵²

Estos factores influyeron en el enfoque hacia la cuestión española. Pautinamente la Cancillería consideró llevar el tema al espacio panamericano, pese al riesgo que existía por la creciente simpatía de muchos de los gobiernos latinoamericanos hacia los sublevados. Si bien, formalmente México siguió apostando por solicitar la intervención de la SDN, sus llamados no tenían trascendencia más allá del discurso; la propia diplomacia cardenista era consciente de ello. Así lo evidencian los discursos de Primo Villa Michel en la XIX Asamblea en septiembre de ese año:

No debo insistir sobre la gravedad de la situación que la agresión ha creado en España, ni sobre el peligro que la misma implica para la paz mundial. Hace más de dos años que la Sociedad de las Naciones se vio colocada en la necesidad de cumplir con su deber [...] no lo ha hecho, pese a los argumentos sostenidos aquí mismo y en el Consejo y no obstante que las pruebas aportadas son irrefutables.⁵³

A diferencia de la Conferencia de Buenos Aires, en la que se descartó presentar alguna propuesta que hiciera referencia al tema español, en el camino hacia Lima se preparó un proyecto en ese sentido. Se trató de una iniciativa para que la Unión Panamericana condenara los ataques aéreos sobre población civil. La propuesta tenía su origen en el discurso de Cárdenas en el I Congreso de la CTM, celebrado en febrero de 1938, en el que

⁵¹ Véanse Carlos Assad Martínez, coord., *El camino de la rebelión del general Saturnino Cedillo* (México: Océano, 2010), y Andreu Espasa, “La conexión mexicana: Cárdenas, Roosevelt y la Guerra Civil Española”, *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, n. 53 (enero-junio 2017): 27-37, <https://doi.org/10.1016/j.ehmc.2017.02.003>.

⁵² Uno de estos grupos era la Unión de Veteranos de la Revolución, que buscó participar en la Conferencia de Lima. “De Castillo Nájera a Gabino Vizcarra, Secretario General de la Unión Nacional de Veteranos de la Revolución. 24 de septiembre de 1938”, Archivo Histórico de El Colegio de México, *Ramón Beteta*, caja 44, exp. 198 IV.

⁵³ Herrera León, *México y la Sociedad de Naciones*, 506.

se pronunció en contra de los bombardeos a población abierta, como los que realizaba las aviaciones de Alemania en España y de Japón en China. La Cancillería intentó presentar la cuestión como una problemática universal, con el fin de sortear la oposición de las naciones latinoamericanas que simpatizaban con los sublevados hispanos. A pesar de ello, en el sondeo previo las legaciones mexicanas reportaron poco entusiasmo hacia la propuesta, salvo en los casos de Colombia y Cuba.⁵⁴

Más allá de este proyecto y conforme el bando rebelde arrebatava plazas a los republicanos, las esperanzas mexicanas se depositaron en una iniciativa promovida por Estados Unidos semanas antes de que iniciara el encuentro multilateral. De acuerdo con los reportes del embajador en Washington y presidente de la delegación mexicana, Castillo Nájera, el secretario de Estado, Cordell Hull, promovía una salida negociada a la crisis ibérica. Para ello, contaba con el respaldo del alto clero católico estadounidense. La intención era dejar las bases de un acuerdo preliminar, y que en la Conferencia de Lima los países americanos acordaran, por unanimidad, promover en España “la concertación de un armisticio y la apertura de negociaciones de paz, en las que no deberían intervenir elementos extraños; la paz tendría que resolverse por los españoles mismos”.⁵⁵ La propuesta, sin embargo, fracasó: a través del arzobispo de Panamá, los rebeldes manifestaron que no deseaban acuerdo alguno y mejor optaban por dejar todo a la “suerte de las armas”.⁵⁶

La iniciativa mexicana contra los bombardeos enfrentó la oposición de Argentina y Uruguay. A través de legalismos, buscaron evitar que la propuesta se discutiera en las plenarias, al señalar que no aspiraba a fomentar la paz, sino que intentaba reglamentar la guerra, algo contrario al sentido de los acuerdos panamericanos. En realidad, querían impedir una condena indirecta a los sublevados hispanos y sus aliados alemanes. Gracias al respaldo de Colombia, Cuba y Estados Unidos, la propuesta mexicana fue aprobada, pero con modificaciones sustanciales. El proyecto de convención que condenaba los bombardeos indiscriminados se convirtió en una simple “Declaración en Defensa de los Derechos Humanos”.⁵⁷ Para los mexicanos era claro que no se podía ir más allá, como lo señaló Castillo Nájera:

⁵⁴ El sondeo país por país en: Acervo Histórico Diplomático, LE-289.

⁵⁵ “Informe Confidencial sobre la VIII Conferencia Internacional Americana”, 313.

⁵⁶ “Informe Confidencial sobre la VIII Conferencia Internacional Americana”, 313.

⁵⁷ SRE, *Informe de la delegación de México a la Octava Conferencia Internacional Americana reunida en Lima, Perú, del 9 al 27 de diciembre de 1938* (México: Secretaría de Relaciones Exteriores, 1940), 22-27.

La Delegación de México, para evitar divisiones y suspicacias, acepta en vez de una Convención, la Declaración de orden más general [...]. Le basta, queda satisfecha, con que América unida repruebe los atentados que se cometen en nuestros días y que deben considerarse como crímenes de lesa civilización, por medios excepcionalmente destructivos y atrocemente inhumanos.⁵⁸

La cuestión española fue opacada por el tema central de la conferencia: el proyecto estadounidense de seguridad colectiva. Pese a sus divergencias ideológicas, Argentina y México encabezaron el rechazo mayoritario a la iniciativa, ya que significaba dar carta blanca a Estados Unidos para intervenir en Latinoamérica. Ante la necesidad de generar una imagen de consenso hacia las potencias no continentales, los estadounidenses terminaron por ceder. Lima concluyó sus trabajos con una simple declaración de solidaridad, precisamente cuando daba comienzo la batalla por Barcelona, que marcó el ocaso de la Guerra Civil.⁵⁹ Durante la primavera de 1939 Francia, Gran Bretaña y poco después Estados Unidos se sumaron a los países que reconocieron al gobierno de Franco. Aunque México no reconocería al nuevo régimen, la República había sido derrotada.

Consideraciones finales

Participar simultáneamente en dos organismos multilaterales, independientes uno del otro y con dinámicas particulares, ofreció ventajas para la defensa que México hizo de la República Española; la principal de ellas fue garantizar un nivel alto de autonomía en el accionar del gobierno de Cárdenas. Los instrumentos jurídicos panamericanos no sólo fueron una fuente para legitimar el suministro de material bélico a la resistencia republicana, sino también un elemento disuasivo ante posibles presiones por parte de las potencias europeas. Para México fue favorable, en este sentido, que Estados Unidos no formara parte de la SDN, pero que sí tuviera un interés estratégico en el multilateralismo panamericano.

En un primer momento, la diplomacia mexicana desarrolló una estrategia de defensa activa de la República ante Ginebra, demandando su

⁵⁸ SRE, *Informe de la delegación de México*, 26. Cuba también presentó una iniciativa para que los países americanos mediaran colectivamente en el conflicto español. La propuesta sólo obtuvo apoyo de Haití y México.

⁵⁹ Sobre la Conferencia: Carrillo Reveles, "México en la Unión de Repúblicas", 360-371.

intervención en el conflicto, mientras que ante la Unión Panamericana optó por una defensa pasiva o de contención: evitar que el tema español fuera abordado, ante la posibilidad de que pudiera ser benéfico para los rebeldes. En este último aspecto la diplomacia mexicana, que encontró sintonía con sus pares estadounidenses, tuvo éxito, al evitar que la Conferencia de Buenos Aires sirviera como un foro de apoyo político y/o moral para los sublevados.

Si bien, discursivamente México mantuvo la misma postura respecto a la SDN durante toda la guerra, en un segundo momento la Cancillería contempló el involucramiento del sistema interamericano en la guerra española, como ocurrió en la Conferencia de Lima. Este viraje obedeció a una variación en las circunstancias y, en cierto modo, fue un último recurso ante el declive republicano y la impasividad de la SDN. No obstante, la iniciativa para prohibir los bombardeos aéreos contra población civil, que en sí misma era un proyecto bastante acotado para condenar indirectamente a los sublevados y sus aliados, no tuvo trascendencia.

La experiencia adquirida durante los años 1920 en el multilateralismo panamericano, poco estudiada por la historiografía, tuvo un rol relevante en la defensa mexicana de la República. Ofreció un marco jurídico preciso para justificar el suministro de armas, pero también para definir los márgenes de la “no intervención”. Como se explicó, este marco jurídico no se construyó en abstracto, sino a partir de experiencias históricas concretas: la guerra Cristera, en el plano doméstico, y la guerra de Nicaragua, en el plano internacional. Esta vinculación histórica, que marcó el desempeño diplomático, es un tema con gran potencial para desarrollar.

FUENTES

Documentales

Archivo Histórico de El Colegio de México:

Fondo Ramón Beteta.

Acervo Histórico Diplomático, Secretaría de Relaciones Exteriores, México:

Legajos y Archivo Particular Francisco Castillo Nájera.

Acervo Isidro Fabela, Centro Cultural Isidro Fabela, Ciudad de México, México.

NARA National Archives and Record Administration, College Park, Maryland, EUA.

Record Group (RG) 43: *International Conferences Commissions and Expositions*.

United States Military Intelligence Report, *México 1919-1941*.

Bibliografía

- Cárdenas, Lázaro. *Apuntes: una selección. II. 1941-1956*. México: Universidad Nacional Autónoma de México; Jiquilpan de Juárez, Michoacán: Centro de Estudios de la Revolución Mexicana Lázaro Cárdenas, 2003.
- Carrillo Reveles, Veremundo. "México en la Unión de Repúblicas Americanas. El panamericanismo en la política exterior mexicana, 1889-1942." Tesis doctoral. El Colegio de México, 2018.
- Connell-Smith, Gordon. *El sistema interamericano*. México: Fondo de Cultura Económica, 1971.
- Enríquez, Alberto, comp. *Alfonso Reyes y el llanto de España en Buenos Aires, 1936-1937*. México: El Colegio de México; México: Secretaría de Relaciones Exteriores, 1998.
- Espasa, Andreu. "La conexión mexicana: Cárdenas, Roosevelt y la Guerra Civil Española." *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, n. 53 (enero-junio 2017): 21-37, <https://doi.org/10.1016/j.ehmcm.2017.02.003>.
- Fabela, Isidro. *Cartas al presidente Cárdenas*. México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2020.
- Gleizer, Daniela. "Las relaciones entre México y el Tercer Reich, 1933-1941", *Tzintzun. Revista de Estudios Históricos*, n. 64 (julio-diciembre 2016): 223-258.
- Herrera León, Fabián. *México en la Sociedad de Naciones: modernización y consolidación de una política exterior, 1931-1940*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, 2014.
- Herrera León, Fabián. *México y la Sociedad de Naciones. Una antología documental*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores, Acervo Histórico Diplomático; México: Archivo General de la Nación; Morelia: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2018.
- Herrera León, Fabián, y Yannick Wehrli, coords. *América Latina y el intercambio ginebrino de entreguerras. Implicaciones y resonancias*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores, Acervo Histórico Diplomático, 2019.
- Jorge, David. "Las relaciones interamericanas durante la guerra de España: Sociedad de Naciones, panamericanismo, soberanía y cooptación de elites." En Herrera León y Wehrli, coords., *América Latina y el intercambio ginebrino*, 2019, 199-240.

- Martínez, Assad, coord. *El camino de la rebelión del general Saturnino Cedillo*. México: Océano, 2010.
- Matesanz, José Antonio. *Las raíces del exilio. México ante la Guerra Civil Española, 1936-1939*. México: El Colegio de México; México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.
- McPherson, Alan, y Yannick Wehrli, eds. *Beyond Geopolitics. New Histories of Latin America at the League of Nations*. Albuquerque: University of New Mexico, 2015.
- Ojeda Revah, Mario. "El frente diplomático: defensa mexicana de España ante la Sociedad de las Naciones." *Foro Internacional*, v. XLVI, n. 4 (octubre-diciembre 2006): 762-791.
- Ojeda Revah, Mario. *México y la Guerra Civil Española*. México: Turner, 2004.
- Oñate, Abdiel. "Non-Intervention through Intervention: Mexican Diplomacy in the League of Nations during the Spanish Civil War." En McPherson y Wehrli, eds., *Beyond Geopolitics*, 2015, 63-80.
- Palacios, Guillermo, y Ana Covarrubias. *Historia de las relaciones internacionales de México. Volumen 4. América del Sur*. Coordinación general de Mercedes de Vega, México: Secretaría de Relaciones Exteriores, Acervo Histórico Diplomático, 2011.
- Sánchez Andrés, Agustín, y Fabián Herrera León. "Contra todo y contra todos." *La diplomacia mexicana y la cuestión española en la Sociedad de Naciones, 1936-1939*. Santa Cruz de Tenerife: Idea, 2011.
- Sánchez Andrés, Agustín. "La Sociedad de Naciones y la Guerra Civil Española: entre la no intervención Europea y la neutralidad continental americana." En Herrera León y Wehrli, coords., *América Latina y el intercambio ginebrino*, 2019, 159-198.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). *Informe de la delegación de México a la Octava Conferencia Internacional Americana reunida en Lima, Perú, del 9 al 27 de diciembre de 1938*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores, 1940.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de septiembre de 1936 a agosto de 1937. Presentada al Congreso de la Unión por el general Eduardo Hay*, México: Secretaría de Relaciones Exteriores, 1937.
- Vega, Mercedes de, coord. general. *Historia de las relaciones internacionales de México*. 7 v. México: Secretaría de las Relaciones Exteriores, Acervo Histórico Diplomático, 2011.

SOBRE EL AUTOR

Veremundo Carrillo Reveles es doctor en Historia por El Colegio de México. Ha realizado estancias de investigación doctoral en la Universidad Libre de Berlín y la Universidad de Texas, en Austin. Actualmente es director del

área de Servicios Históricos del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) y es candidato a investigador del Sistema Nacional de Investigadores. Sus líneas de investigación son la historia de las relaciones internacionales de México, la historia del panamericanismo y la historia del fútbol mexicano. Entre sus publicaciones más recientes destacan Veremundo Carrillo Reveles, “ ‘Las Américas’ ”, una historia de novelas. El Concurso Literario de la Unión Panamericana como instrumento diplomático”, *Revista de Historia de América*, n. 156 (enero-junio 2019): 279-319; y Veremundo Carrillo Reveles, “Fútbol, nacionalismo y xenofobia en México: debates en la prensa sobre los jugadores extranjeros y naturalizados, 1943-1945”, *Desacatos*, n. 51 (mayo-agosto 2016): 50-69.