

**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE
SAN NICOLÁS DE HIDALGO**

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES HISTÓRICAS

**“MÉXICO Y LA COOPERACIÓN MULTILATERAL EN LA
TRANSICIÓN DEL SISTEMA INTERNACIONAL.
DE LA CRISIS DE LA SDN A
LA CREACIÓN DE LA ONU”**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN HISTORIA DE AMÉRICA PRESENTA:**

NADIA M. NAVA CONTRERAS

**ASESOR:
DR. AGUSTÍN SÁNCHEZ ANDRÉS**

MORELIA, MAYO DE 2008

ÍNDICE

Agradecimientos.....	6
Introducción.....	8
Capítulo I. La política exterior mexicana entre el ocaso de la Sociedad de Naciones y la Cooperación Hemisférica, 1935-1942.....	21
Primera Parte. La crisis del sistema de seguridad colectiva.....	22
1. La Liga de Naciones.....	22
2. La Sociedad en crisis.....	28
2.1 El fallo manchuriano.....	31
2.2 El conflicto ítalo-etíope.....	33
2.3 El alcance internacional del conflicto español.....	36
2.4 La anexión de Austria y el sendero final hacia la guerra.....	43
Segunda Parte. La experiencia mexicana en la SDN.....	49
1. Defensor solitario: Entre causas "justas" y "perdidas".....	51
1.1 El mantenimiento de Etiopía como miembro de la Liga.....	52
1.2 La solidaridad con la República española.....	58
1.3 México contra el <i>Anschluss</i>	61
Tercera Parte. Los alcances de la cooperación hemisférica.....	64
1. Los factores de la "ecuación creadora".....	66
Conclusiones preliminares.....	78

**Capítulo II. México en la construcción del mundo futuro, 1943-1945. De los
primeros trabajos de las Naciones Unidas a la Resolución XXX.....79**

Primera Parte. Los ensayos de organización internacional y la experiencia en Bretton Woods.....	81
1. La Conferencia de Hot Springs sobre Agricultura y Alimentación y la Administración de Naciones Unidas para la Rehabilitación y el Socorro.....	82
2. Plata y equidad: la propuesta mexicana en Bretton Woods.....	89
Segunda Parte. La Proyección de la ONU.....	97
1. El nuevo organismo y el esquema del "gran directorio".....	99
2. México y América Latina rumbo al nuevo orden.....	105
2.1 La iniciativa mexicana para una reunión consultiva: el caso argentino y los problemas de la guerra y la paz.....	108
2.2. Los informes de la embajada mexicana en Washington.....	121
Tercera Parte. La Unión Permanente de Naciones y la Conferencia de Chapultepec.....	126
1. Las observaciones mexicanas al Proyecto de Dumbarton Oaks.....	128
1.1 Principios y fines del organismo internacional.....	129
1.2 La cuestión de la membresía.....	131
1.3 Composición de la organización y funciones de sus cuerpos...	132
2. La Conferencia de Chapultepec.....	138
2.1 Los problemas relativos a la organización mundial.....	141
2.2 El Acta de Chapultepec y la Resolución XXX.....	153
Conclusiones Preliminares.....	158

Capítulo III. La Conferencia de San Francisco, la delegación mexicana y el nuevo orden mundial.....	161
Primera Parte. La Conferencia de San Francisco y la nueva configuración del sistema internacional.....	164
1. El arranque de la conferencia y los primeros debates.....	168
2. Encuentros y desencuentros en San Francisco.....	177
2.1. Principios, fines, actores y competencias de la ONU.....	180
2.1. Los temas de la Comisión II.....	184
2.3. La tercera comisión, el veto y los acuerdos regionales.....	188
2.4. La organización judicial en la Comisión IV.....	196
2.5. Las consideraciones finales.....	198
Segunda Parte. La delegación mexicana en la UNCIO.....	200
1. Los delegados mexicanos.....	201
2. Los informes de la delegación mexicana.....	204
3. Los logros de México en San Francisco.....	210
3.1. El caso español.....	212
3.2 Amalia González Caballero y los derechos de la mujer en la ONU.....	216
3.3. El Consejo de Seguridad de la ONU y México.....	220
Tercera parte. Crónica de una muerte anunciada: La XXI Asamblea de la Sociedad de Naciones.....	226
1. La Asamblea final.....	227
Conclusiones Preliminares.....	233

Consideraciones Finales.....	236
 Apéndice.....	 240
Pacto de la Sociedad de Naciones.....	240
Carta del Atlántico.....	245
Carta de las Naciones Unidas.....	246
 Fuentes.....	 263

AGRADECIMIENTOS

Una vez más, quiero hacer patente mi agradecimiento a mi asesor y amigo, el Dr. Agustín Sánchez Andrés, por el apoyo académico y moral brindado en el largo proceso que significó la presentación de resultados de mi investigación.

Quiero dar también las gracias al Dr. Salvador Morales por los útiles y acertados consejos que sólo una persona con su experiencia puede ofrecer. Mi gratitud va también para el Dr. Miguel Ángel Urrego, quien condujo los seminarios más interesantes y trascendentales para mi formación durante mi estancia en el Instituto de Investigaciones Históricas. Agradezco asimismo a la Dra. Rosario Rodríguez los comentarios realizados en distintas ocasiones a mis avances de tesis y los préstamos de su biblioteca personal hechos con gran tino. El Dr. Stephen Rabe me hizo también oportunas recomendaciones bibliográficas cuando tuve la fortuna de conocerlo en la Universidad de Helsinki. Y qué decir de la que desde hace muchos años fue mi casa académica, cuando me incorporé como asistente de investigación, becaria tesista y finalmente estudiante de maestría: el Instituto de Investigaciones Históricas dirigido por el Dr. Gerardo Sánchez Díaz a quien también tengo mucho que agradecer. Una mención especial merecen el Dr. Marco Antonio Landavazo y el Dr. Javier Dosil por su ayuda en la recta final de este cometido.

Mis amigos y compañeros Orlando Aragón, Rogelio Pulido, Alain Luévano, Ana Lilia Olaya y Pavel Castañeda, fueron sin duda las personas más cercanas a mí durante mis estudios de maestría. Para ellos mi reconocimiento y afecto al igual que para Naima Lajud, Verónica Loaiza, Juan Pablo Aguilar, Roberto Ponce y

Roberto Jasso, quienes compartieron conmigo grandes momentos en los últimos años.

La conclusión de este trabajo es en gran medida un resultado del apoyo que siempre he recibido de mis padres Yolanda y Francisco, quienes siempre tendrán mi gratitud y a quienes dedico este trabajo. De igual forma, ésta tesis está dedicada a Javier, Marco, Elí y a los Pardo Contreras.

Por último, quiero dar las gracias a la persona que compartió conmigo estos años de aprendizaje en los caminos de la historia y de la vida. No sólo fue mi más grande apoyo y motivación, sino que contribuyó directamente con mi investigación en la compilación de artículos. *Paljon kiitoksia, Perttu. Minun rakas ja ystävä, minä rakastan sinua, Meksikossa, Suomessa ja maailmassa.*

INTRODUCCIÓN

Durante el siglo XX, los esquemas de cooperación multilateral internacionales alcanzaron su máxima expresión con la creación de dos organizaciones destinadas a la difícil tarea de preservación de la paz: la Sociedad de Naciones (1919-1946) y la Organización de Naciones Unidas (1945-). México participó en los trabajos de la primera desde 1931, convirtiéndose en uno de los más acérrimos defensores de su Pacto. Una década después, se incorporó a las labores de proyección de la última en el marco de la colaboración con los aliados durante la Segunda Guerra Mundial. Fue así que se contó entre sus miembros fundadores, además de ocupar una posición preferencial en sus primeros años de vida.

La Sociedad de Naciones había sido creada en 1919 para fungir como organismo rector de la vida internacional. Sin embargo, su carácter efímero se probó cuando la conflictiva naturaleza del sistema multipolar - que se había perfilado desde el Concierto Europeo - alcanzó su máxima expresión. Los juegos de balance de poder entre las grandes potencias la condenaron a la inoperancia y, por ende, a la parálisis que presagió su desaparición. Ante el abandono del cumplimiento de su Pacto por los principales actores internacionales la organización no pudo evitar el estallido de la guerra en 1939. Ese mismo año, los trabajos de su Asamblea fueron suspendidos para reanudarse sólo en 1946, cuando se declaró también su disolución. Poco pudieron lograr las protestas y advertencias de países que, como México, confiaban más en las bondades de la diplomacia abierta que en la práctica de la *realpolitik*.

La Segunda Guerra mundial representó la emergencia de mecanismos de cooperación internacional distintos de los que habían sido establecidos en la SDN. Éstos se expresaron en la formación de alianzas militares que, en el caso del bloque aliado, se consolidaron con la firma de la Carta del Atlántico de 1941. Mediante ese documento, Winston Churchill y Franklin D. Roosevelt se comprometieron a frenar el avance del Eje. Un año después, la responsabilidad comenzó a ser adquirida por un número cada vez mayor de Estados a través de la signatura de la Declaración de las Naciones Unidas. Al contarse entre sus firmantes, México se comprometió también a colaborar con la causa bélica y pasó a formar parte del grupo de diseñadores del orden de posguerra.

El nuevo orden mundial, que tendría como pilar un sistema de seguridad colectiva con competencias financieras y económicas, comenzó a proyectarse al mismo tiempo que los planes para contener el avance del Eje en el campo de batalla eran elaborados. El proyecto fue dirigido por los Estados Unidos y apoyado por las Naciones Unidas y Asociadas que, trascendiendo su carácter de alianza militar, se tornaron en coalición por la preservación de la paz una vez que ésta fuera alcanzada. La planeación del orden de posguerra fructificó en la realización de una serie de conferencias que dieron origen a instituciones como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización de Naciones Unidas.

Este trabajo se ocupa de los aspectos señalados en los párrafos anteriores. En primera instancia, se centra en la posición mexicana frente a casos de controversia internacional durante los años de crisis de la Sociedad de Naciones. En segundo término, aborda la participación de México en la planeación del orden de posguerra enmarcado en los trabajos de las Naciones Unidas que culminaron

con la creación de la ONU en 1945. Realizando un seguimiento de las líneas maestras de acción de la política exterior mexicana, así como de sus continuidades y rupturas, se pretende contribuir a llenar un hueco dentro de la historiografía de las relaciones internacionales de México.

La presencia de México en la Sociedad de Naciones, así como en los trabajos de construcción de la ONU ha recibido poca atención. En el primer caso, pueden destacarse las investigaciones de Fabián Herrera León, quien desde hace algunos años se ha dedicado a seguir la trayectoria de México en la Liga de Naciones. Sus tesis de licenciatura y maestría han abordado dos temas de gran relevancia: las gestiones para el ingreso de México a la SDN en 1931 y las mediaciones mexicanas en la resolución de conflictos interamericanos (los conflictos del Chaco y Leticia a mediados de los años 30').¹ Ambas investigaciones han llenado un gran vacío historiográfico al dar luces sobre las primeras experiencias mexicanas en los foros de cooperación multilateral extracontinentales. Sin embargo, al formar parte de un proyecto de investigación más amplio y además, pionero, no alcanzan aún los últimos años de existencia de la SDN ni la incorporación de México a nuevos esquemas de cooperación multilateral.

Sobre la participación de México en la SDN podríamos mencionar también trabajos previos como los de Omar Martínez Legorreta y Luis Ignacio Sáinz. El primero versa sobre la postura mexicana frente a la Guerra Civil española

¹Herrera León, Fabián, *Proceso de integración de México en la Sociedad de Naciones (1919-1931)*, Tesis de licenciatura, México, UMSNH, 2002; Herrera León, Fabián, *La política exterior mexicana en la Sociedad de Naciones ante la Guerra del Chaco y el Conflicto de Leticia, 1932 – 1935*, Tesis de Maestría, México, UMSNH, Octubre de 2005.

mientras que el segundo refiere la posición frente al *Anschluss*. En este caso, nos encontramos frente a análisis de casos muy concretos que constituyen piezas de un gran y complejo rompecabeza.² En ese sentido, cabe señalar la existencia de una extensa bibliografía en torno a las relaciones entre México y España durante el período de la guerra que, no pocas veces, tocan el tema de la SDN.³

Asimismo, vale la pena destacar la investigación de Friedrich Schuler, quien ha estudiado las implicaciones de la política exterior cardenista en la relación triangular México-Estados Unidos-Alemania, dedicando varias líneas al papel de la Sociedad de Naciones en la misma. Precisamente, una de las tesis de Schuler se gira en torno a los virajes que la conflagración internacional motivó en la política exterior mexicana.⁴

El carácter de ésta durante la Segunda Guerra mundial, ha sido analizado por especialistas como Blanca Torres, quien se ha ocupado sobre todo de la cooperación bilateral México - Estados Unidos en el contexto de la guerra.⁵ Dado lo anterior, poco ha referido sobre la participación de México en las distintas conferencias de Naciones Unidas que antecedieron a la creación de la ONU. Menciones al respecto pueden encontrarse en obras que refieren la experiencia de México o del continente frente a la conflagración internacional o a la política estadounidense en la región. Tal es el caso del trabajo de R.A. Humphreys, sobre

² Martínez Legorreta, Omar, *Actuación de México en la Liga de las Naciones: el caso España*, México, UNAM, 1962; Sáinz, Luis Ignacio, "México frente a la anexión", Kaplan, Marcos, *México frente al Anschluss*, México, SRE, 1988, pp. 65-223

³ Como ejemplo de ello pueden citarse: Matesanz, José Antonio, *México y la Guerra Civil española*, México, El Colegio de México - UNAM, 1999; Powell, Thomas G., *Mexico and the Spanish Civil War*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1981.

⁴ 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.

⁵ Torres, Blanca, *México en la Segunda Guerra Mundial*, México, El Colegio de México, 1979.

América Latina y la Segunda Guerra mundial, en el que se incluye un apartado específico sobre México. En éste, se apuntan algunas líneas sobre la participación mexicana en los trabajos de las Naciones Unidas. En ese sentido, David Green da algunas luces sobre el rol desempeñado por Ezequiel Padilla en la preparación de una conferencia interamericana que contribuyera con ellos. Stephen Niblo se acerca también al papel jugado por México en la planeación del orden mundial en su faceta económica. Por último, Gaddis Smith se ocupa de seguir la posición del bloque latinoamericano frente al fin de la Buena Vecindad, anunciado ya desde 1945, antes y durante la Conferencia de San Francisco.⁶

Sobre éste último asunto, Gastón De Prat y John Houston hicieron aportaciones al conocimiento de la política del bloque latinoamericano durante la conferencia fundacional de la ONU y sus primeros años de trabajo.⁷ Sin embargo, ninguno de los estudios anteriores tiene como objetivo hacer un seguimiento de la política mexicana o de otros actores latinoamericanos desde la participación en la Sociedad de Naciones hasta el ingreso a la ONU, pasando por la cooperación con las Naciones Unidas y Asociadas.

La historiografía referente a la participación mexicana en la ONU es también un terreno fértil y susceptible de ser ampliado. Las obras con perspectiva diacrónica que abordan este tema pueden dividirse en dos pequeños grupos. El

⁶ Humphreys, R.A., *Latin America and the Second World War*, London, Athlone, 1981. 2 vols.; Green, David, *The Containment of Latin America: a History of the Myths and Realities of the Good Neighbor Policy*, Chicago, Quadrangle, 1971; Smith, Gaddis, *The Last Years of the Monroe Doctrine, 1945-1953*, New York, Hill and Wang, 1994; Niblo, Stephen, *War, Diplomacy and Development. The United States and Mexico. 1938-1954*, Washington, Scholarly Resources, 1995.

⁷ Houston, John A., *Latin America in the United Nations*, Connecticut, Greenwood Press, 1956; De Prat Gay, Gastón, *Política internacional del grupo latinoamericano*, Buenos Aires, Abeledo - Perrot, 1967.

primero de ellos, comprende las obras de carácter general sobre la historia de la política exterior mexicana; el segundo grupo, abarca las publicaciones específicas referentes a las actividades y políticas de la representación mexicana en la ONU.

Dentro de las obras de carácter general podríamos citar las de la pluma de Blanca Torres y Guillermo Garcés Contreras. La primera publicación, es una referencia obligada para conocer los rasgos más característicos de la política exterior mexicana durante el período. Sin embargo, apenas toca el tema de la participación mexicana en la ONU, privilegiando el de las relaciones bilaterales con los Estados Unidos, siguiendo la línea marcada con anterioridad por la autora en su trabajo sobre México y la Segunda Guerra Mundial.⁸ En el libro de Garcés, se exponen los lineamientos generales de la política exterior mexicana en la ONU. Sin embargo, la obra tiene un carácter meramente informativo sobre el quehacer diplomático mexicano y no existe una integración de éste con el proceso global de proyección del orden de posguerra.⁹

En el segundo grupo de obras, encontramos seis publicaciones que cubren al menos parcialmente el período de estudio de esta investigación. Todas ellas, producto de iniciativas oficiales o institucionales.

Con motivo del 50° Aniversario de la Organización de Naciones Unidas, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México publicó en 1994 los discursos pronunciados entre 1946 y 1993 por los representantes mexicanos en el Debate General de la Asamblea General. El objetivo de la compilación realizada por Olga

⁸ Blanca Torres, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, México, Senado de la República, T. VII, 1991.

⁹ Garcés Contreras, Mauricio, *México: 50 años de política internacional*, México, Instituto de Capacitación Política del Partido Revolucionario Institucional, 1982.

Pellicer, era llenar un hueco en las fuentes documentales para coadyuvar al estudio de la política mexicana en la ONU. La justificación principal para dicho trabajo, fue puesta de manifiesto en la presentación realizada por el entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Manuel Tello: los estudios de carácter general respecto a la política mexicana en Naciones Unidas eran muy escasos y desde la publicación en 1956 de la obra de Jorge Castañeda, *México y el orden internacional*, no se había vuelto a elaborar una visión de conjunto que trazara los hilos conductores de la política mexicana en la Organización. Ante tal circunstancia, la publicación de los discursos mexicanos frente a la Asamblea General, permitiría dilucidar las principales líneas apuntadas por México durante los trabajos de la misma, ejercicio que sigue pendiente hasta la fecha.

En la introducción de dicha compilación, Olga Pellicer realiza señalamientos muy generales en torno a la participación de México en el organismo multilateral en su carácter de “fuerza moderadora” frente al proceso de monopolización de toma de decisiones por parte de las grandes potencias.¹⁰ Sin embargo, el carácter mismo de la publicación impide observar a México como actor de una dinámica del sistema internacional y poco apunta sobre ese proceso de monopolización, gestado desde la génesis misma de la organización.

En los años 80’ fueron dos los esfuerzos por brindar una visión general en torno al desempeño de la representación mexicana en el organismo multilateral. En 1985, fueron publicados los *Testimonios de 40 años de presencia de México en las Naciones Unidas*, con el objeto de registrar las experiencias y reflexiones

¹⁰ Pellicer, Olga (comp.), *Voz de México en la Asamblea General de la ONU, 1946 – 1993*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1994.

de los representantes permanentes mexicanos ante el organismo. Luis Padilla Nervo y Rafael de la Colina, realizan un recuento de sus actividades desempeñadas en la ONU y de los principales dilemas a los que tuvieron que enfrentarse en la representación mexicana en la organización.¹¹ Desafortunadamente, sus recuentos se sitúan en una época posterior a la que se analiza en este trabajo.

Un año más tarde, la publicación de *México en las Naciones Unidas* representó la posibilidad de un acercamiento al tema. En esta compilación de artículos, se hace referencia a la participación en distintos órganos de la ONU. Entre éstos, se encuentra el escrito por Miguel Marín Bosch, “Presencia de México en las Naciones Unidas: Cuarenta años de cooperación”, que otorga un panorama general sobre las principales directrices políticas seguidas por la representación mexicana en la ONU. En la misma obra se encuentran los trabajos siguientes: “México y la cooperación internacional para el desarrollo”, de Jorge Eduardo Navarrete; “Derechos humanos y derechos de los pueblos. La cuestión de las minorías” de Rodolfo Stavenhagen; “México en la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional a través de las Naciones Unidas”, de Sergio González Gálvez; “México y la protección internacional de los Derechos Humanos” de Jorge Montaña; y, “El principio de autodeterminación de los pueblos ante el proceso de descolonización” de Francisco López Cámara.¹² Todos ellos, abordan los principales temas de la agenda de México en la Organización de Naciones

¹¹ Varios autores, *Testimonios de 40 años de presencia de México en las Naciones Unidas*, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 1985.

¹² Varios autores, *México en las Naciones Unidas México en las Naciones Unidas*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1986.

Unidas, pero hacen pocas referencias a los planteamientos que sobre los mismos se hicieran en la Conferencia de San Francisco o en una época anterior.

El mismo Miguel Marín Bosch es autor de un trabajo que tiene por objetivo central hacer un seguimiento de la conducta de voto de México y otros países miembros de la ONU. La obra contiene interesantes observaciones sobre la postura frente al diseño final del Consejo de Seguridad de la ONU lo que, más que proporcionar respuestas, abre interrogantes que intentaremos responder en esta investigación.¹³

El análisis más puntual respecto a la participación mexicana en la ONU fue el realizado por Jorge Castañeda en 1956. Su estudio titulado *México y el orden internacional* -realizado en el marco de los festejos del décimo aniversario de la ONU- privilegia el análisis jurídico de la Carta de la ONU y las aportaciones mexicanas a la misma. La obra de Castañeda constituye una referencia obligada y, sin embargo, omite referencias sobre el proceso global en el que vio la luz la Organización de Naciones Unidas.¹⁴

Un importante testimonio de ese nacimiento, es el brindado por Alfonso García Robles en *La Conferencia de San Francisco y su obra*.¹⁵ Aunque ésta es también una obra de carácter principalmente jurídico, su lectura permite comprobar el peso de la personalidad de García Robles en los planteamientos mexicanos sobre la configuración del nuevo orden mundial. Además, lo allí

¹³ Marín Bosch, Miguel, *Votos y vetos en la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Segunda Edición, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Fondo de Cultura Económica, 2004.

¹⁴ Castañeda, Jorge, *Obras Completas. I. Naciones Unidas*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores - El Colegio de México, 1995.

¹⁵ García Robles, Alfonso, *La Conferencia de San Francisco y su obra*, México, Congreso Mexicano de Ciencias Sociales, 1946.

expuesto ha sido la base de las principales valoraciones sobre el papel de México en la consolidación del proyecto máximo de las Naciones Unidas y Asociadas: la nueva organización internacional.

Los objetivos centrales de este trabajo son, como se ha mencionado ya, realizar un primer acercamiento a las rupturas y continuidades en las líneas maestras de acción de la política exterior mexicana en los foros de cooperación multilateral. Para ello, se considera que es de gran relevancia considerar los tres niveles de análisis que todo estudio de carácter internacional debe incluir: el sistema, el Estado y los individuos. Con las limitaciones que aún puede presentar, este es un esfuerzo de integrar la actuación de México a la dinámica de un sistema internacional en transición.

En consonancia, el cuestionamiento principal gira en torno a las diferencias existentes entre la política desplegada en los años de crisis de la SDN y aquella que se planteó en la proyección del orden de posguerra.

Eso pretende ser respondido a lo largo de los tres capítulos en que se divide la investigación. El primero de ellos aborda tres grandes temas: la crisis de la SDN, la postura mexicana en ésta frente a tres casos de controversia internacional durante el sexenio de Lázaro Cárdenas y la cooperación hemisférica durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho.

Guiándose por el apego a los principios tradicionales de la política exterior mexicana -tales como la No intervención y la libre determinación de los pueblos- los representantes mexicanos ante la SDN protestaron la invasión italiana a Etiopía, la intervención ítalo-alemana en la Guerra Civil española y la anexión de Austria a Alemania. Ello, se convirtió en parte fundamental del establecimiento de

una política de contrapeso a la influencia estadounidense en el país. La defensa de la causa de otros se convirtió en un instrumento de defensa del propio interés nacional. Sin embargo, el proceso de industrialización recién iniciado y la inminencia de un conflicto a gran escala, significaron para México una reorientación en materia de asuntos exteriores. El estallido de la conflagración acercó al país a los Estados Unidos, tanto por razones geoestratégicas como por una clara oposición oficial al fascismo. Ello se tradujo en el establecimiento de una política conciliatoria frente al vecino del norte que alcanzó su expresión máxima en la ya referida "ecuación creadora" y que significó el ingreso a los esquemas de cooperación internacional producto de la guerra.

El segundo capítulo está compuesto por tres grandes líneas: la experiencia mexicana en los ensayos de organización internacional constituidos por una serie de conferencias de Naciones Unidas, la posición mexicana respecto a la proyección de una organización internacional que remplazara a la SDN y la discusión al respecto durante la Conferencia de Chapultepec, bajo iniciativa mexicana.

Pese a que la política mexicana de contrapeso expresada en la SDN había sufrido un cambio significativo como resultado de los esquemas de cooperación hemisférica en el contexto de la guerra, los foros multilaterales siguieron representando para México un espacio desde el cuál podían delinearse políticas autónomas. Ello se puso de manifiesto en conferencias como la de Bretton Woods que derivó en la creación del Fondo Monetario Internacional. Asimismo, se expresó en la elaboración de las observaciones al proyecto de organización internacional de iniciativa estadounidense y en la convocatoria de una conferencia

continental que permitiera la discusión abierta del futuro del hemisferio en los tiempos de paz. La experiencia de diplomáticos como Francisco Castillo Nájera jugó un rol fundamental en el papel de liderazgo continental que jugó México en el proceso de planeación del orden de posguerra.

El tercer capítulo de la tesis se ocupa de la experiencia mexicana en la Conferencia de San Francisco. En primer término, se refiere tanto el contexto como los términos en que fue creada la nueva organización internacional. En segundo lugar, se aborda el impacto que tuvo para México la participación en la recta final del proceso de construcción de la Organización de Naciones Unidas. Por último y a manera de epílogo, se habla de la asistencia mexicana a la última Asamblea de la SDN a principios de 1946.

La Organización de Naciones Unidas vio la luz en un escenario marcado por el distanciamiento cada vez mayor entre los nuevos protagonistas de la vida internacional: los Estados Unidos y la Unión Soviética. A pesar de lo anterior, las coincidencias sobre el rol predominante de las potencias en el Consejo de Seguridad, eje rector de la nueva organización, influyeron en el éxito de la misión de la Conferencia. El otro factor determinante en la consolidación del organismo fue el soporte brindado al proyecto por parte de las potencias medias y pequeñas como México.

El ingreso de México a la Organización de Naciones Unidas, considerado como el momento de consolidación de su "personalidad internacional",¹⁶ fue sólo el inicio de una trayectoria de presencia activa de México en el organismo.

¹⁶ Marín Bosch, Miguel, "Presencia de México en las Naciones Unidas. Cuarenta años de cooperación", Varios autores, *México en las Naciones Unidas*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1986, p. 133.

Durante sus primeros años de vida, ésta se expresó en la consecución de la consecución de un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad y la designación de Isidro Fabela como ministro de la Suprema Corte Internacional de Justicia en 1946.¹⁷

¹⁷ Marín, Bosch, Miguel, *Op. Cit.*, pp. 142-143.

**CAPÍTULO I. LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA ENTRE EL OCASO DE LA
SOCIEDAD DE NACIONES Y LA COOPERACIÓN HEMISFÉRICA, 1935-1942.**

*"La posición internacional que ha alcanzado
México indiscutiblemente la ha resentido
el gobierno de los Estados Unidos".¹⁸*

Lázaro Cárdenas

La participación de México en foros de cooperación multilateral internacional tiene su principal antecedente en la membresía de la Sociedad de Naciones. En dicho organismo, la política mexicana se caracterizó por ser activa, autónoma e incluso controvertida, sirviendo de contrapeso a la influencia estadounidense sobre las decisiones políticas nacionales, factor esencial para librar apuestas como la expropiación petrolera. La Segunda Guerra mundial influyó en la modificación de tales lineamientos políticos externos. Separó al orbe en dos bloques, reduciendo las posibilidades de acción de países como México que distaban, por razones ideológicas y geoestratégicas, de aliarse con el fascismo. La coyuntura internacional y las nuevas características de la dinámica interna -ligada a la industrialización- llevaron a dejar de lado la política del contrapeso, dándose el inevitable acercamiento a los Estados Unidos. Hacia el fin de la administración de Cárdenas se sentaron las bases para lo que durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho se convertiría en la defensa de la causa del continente y de la "ecuación creadora", definida como un esquema de cooperación con el resto del hemisferio y particularmente con los Estados Unidos.

En este capítulo se abordan dos temas principales. El primero es el de la posición mexicana ante casos de controversia internacional discutidos en la

¹⁸ Cárdenas, Lázaro, *Obras I. Apuntes, 1913-1940*, México, UNAM, 1992, p. 350.

Asamblea de la Sociedad de Naciones, cuando este organismo se encontraba ya en la crisis que anticipó su desaparición y la diplomacia mexicana se esforzaba por diversificar los horizontes de acción exterior del país. El segundo tema es el de la posición mexicana frente a la guerra y la cooperación hemisférica, como parte de una nueva etapa en que las relaciones de México con el exterior volvieron a tener como centro a los Estados Unidos. Todo ello, enmarcado dentro del proceso de transición de un sistema multipolar a un sistema bipolar a consecuencia del gran conflicto bélico que sacudió al mundo a partir de 1939.

PRIMERA PARTE.

LA CRISIS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA

1. La Liga de Naciones

La Sociedad de Naciones fue creada después de la Primera Guerra Mundial para promover la cooperación internacional y alcanzar la paz y la seguridad colectivas. Su pacto constitutivo fue recogido en la primera sección del Tratado de Versalles, logro máximo de la Conferencia de París que estableció la nueva configuración de Europa y la sustitución de *iure* de las prácticas de la *realpolitik* por las de la diplomacia abierta.¹⁹

La primera mención explícita sobre la necesidad de construcción del organismo fue hecha por Woodrow Wilson en un discurso de 1918 ante el

¹⁹ El organismo internacional es mencionado en la documentación mexicana como Liga de Naciones o Sociedad de Naciones. Ello en función de la traducción al español que se tome: en inglés se le denominó "League of Nations" mientras que en francés se le dio el mote de "Société des Nations". Los diplomáticos mexicanos preferirán el uso del término francés, aunque utilizarán el inglés con frecuencia. En adelante, nos referiremos al organismo como SDN, Liga o Sociedad.

Congreso estadounidense. Por ello, la mayoría de los especialistas le atribuyen al dos veces presidente de la Unión Americana la paternidad de la Liga.²⁰ Sin embargo, siguiendo el planteamiento de Michel Marbeau, puede afirmarse que la Sociedad no surgió *ex nihilo*; más bien, fue el resultado de un proceso más largo, ascendente y cada vez más estructurado, acelerado por la Primera Guerra Mundial.

El proceso al que nos referimos es el de la construcción de la idea en torno a la necesidad de una institución transnacional permanente que pusiera fin a la crueldad de las guerras europeas y pudiera garantizar la "paz universal". Marbeau señala que esa idea fue expresada en varios proyectos incluso desde el siglo XVI, pero el contexto de afirmación de los Estados nacionales impidió que se pusiera en práctica.²¹ Fue el siglo XIX -paradójicamente el siglo de nacimiento del Estado nacional moderno y de la acuñación del término *realpolitik* por Bismarck- el que conoció los avances más sustanciales en el plano de los organismos de cooperación multinacional. De factura decimonónica son las primeras organizaciones pacifistas, los servicios técnicos internacionales y los organismos de carácter humanitario como la Cruz Roja.²²

Pese a lo antes mencionado, Marbeau aclara que los proyectos anteriores definían lo "universal" como europeo, haciendo sólo algunas referencias a los turcos y al "mundo conocido". En ese sentido, la exposición de los "Catorce

²⁰ Se admite que el ex mandatario estadounidense Theodore Roosevelt había propuesto ya en un artículo de 1914 una "Liga Mundial para la paz de los rectos" que debía funcionar como "*posse comitatus* de las naciones poderosas y civilizadas"; como puede notarse la propuesta era excluyente. Vid. Ruggie, John, *Winning the Peace. America and the World Order in the New Era*, New York, Columbia University Press, 1996 p. 10.

²¹ Marbeau, Michel, *La Société de Nations*, Paris, Presses Universitaires de France, 2001, p.5.

²² *Ibidem*, p. 6.

Puntos" de Wilson amplió el marco de los actores sujetos de cooperación internacional y confirmó, como afirma Neila, que la realidad eurocéntrica y eurodeterminada transitaba a la mundialización y que los Estados Unidos pretendían reformar todo el sistema de relaciones internacionales que se había practicado durante los últimos siglos y que tenía como epicentro a Europa.²³

Puede agregarse que la importancia de los "Catorce Puntos" radicó en la aceptación por el mandatario de una gran potencia de la renuncia a los entendimientos y negociaciones secretas entre los Estados. En lugar de ello, se proponía que una asociación general de naciones, formada sobre convenios específicos, ofreciera garantías de independencia política e integridad territorial tanto a las naciones grandes como a las pequeñas.²⁴

Como se ha señalado con anterioridad, los trabajos para la creación de la Sociedad de Naciones se efectuaron en el marco de la Conferencia de Paz de París. Éstos tuvieron lugar entre febrero y abril de 1919 y fueron presididos por Wilson. De las discusiones cabe destacar la alianza que desde un principio establecieron estadounidenses y británicos para intentar imponer su visión del orden internacional. Ambas delegaciones presentaron un proyecto de pacto constitutivo común, que se conoció como Proyecto Hurst-Miller. Éste contaba

²³ Los *Catorce Puntos* evocaban una serie de principios elementales para la convivencia internacional: supresión de las barreras comerciales, libertad de los mares, reducción de armamentos, virtudes de la diplomacia abierta y el principio de autodeterminación de los pueblos. Vid. Neila Hernández, José Luis, "La articulación del sistema interacional de Versalles. La Sociedad de Naciones, 1919-1923" en Pereira, Juan Carlos (coord.), *Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 2001, pp. 282-284.

²⁴ El texto completo puede consultarse en la base de datos del Proyecto Avalon de la Escuela de Derecho de la Universidad de Yale. La base accesible desde internet, presenta documentos jurídicos y diplomáticos de importancia histórica desde la antigüedad hasta el presente. Véase: *The Avalon Project at Yale Law School*, <http://www.yale.edu/lawweb/avalon>.

entre sus propuestas más controversiales, la exclusión de pequeñas y medianas potencias del Consejo de la Liga.²⁵

La Sociedad de Naciones inició su primera Asamblea en noviembre de 1920 con no muy buenos augurios: su principal impulsor, los Estados Unidos, no figuraba entre sus participantes; tampoco la Unión Soviética ni los países vencidos de la guerra tenían asegurada la membresía. Ello provocó que pese estar basada en el universalismo, la Sociedad de Naciones fuera considerada como un "club de vencedores."²⁶

La exclusión de Estados Unidos de la Sociedad de Naciones fue resultado del enfrentamiento de sectores políticos opuestos al interior de aquel país. La política aislacionista o unilateral de la Unión Americana es un tema que ha ocupado a numerosos politólogos e historiadores, quienes destacan, entre otras cosas, que la oposición a la participación estadounidense en la Liga fue una constante.

Desde mediados de 1919, las inconformidades ante la política de Wilson comenzaron a incrementarse. Ruggie afirma que el presidente perdió incluso el apoyo de la izquierda, que ponía en duda que lo consignado en Versalles fuera una "paz real". Mientras tanto, la derecha mantuvo una postura unilateral, temiendo que la membresía estadounidense en la Liga trajera obligaciones que Estados Unidos no pudiera o no quisiera cumplir.²⁷ Asimismo, sectores importantes de la opinión pública clamaban un regreso a la "normalidad", lo que implicaba evitar un involucramiento del país en asuntos internacionales que sólo

²⁵ Marbeau, *Op. cit.*, pp. 7-16.

²⁶ Neila Hernández, José Luis, *La Sociedad de Naciones*, Madrid, Arco Libros, 1997, pp. 22-23.

²⁷ Ruggie, *Op. Cit.*, pp. 14-15.

traía consigo "el envío de jóvenes a la guerra". Aunado a lo anterior, los opositores aislacionistas de Wilson argumentaban que la Doctrina Monroe limitaba los intereses estadounidenses al hemisferio occidental.²⁸

El líder de la oposición estadounidense a la Liga fue el senador republicano por Massachusetts Henry Cabot Lodge. Para éste último la participación de Estados Unidos en la SDN sólo diluiría la soberanía estadounidense y el poder constitucional del Senado para declarar la guerra. Asimismo, involucraría al gobierno en conflictos distantes bajo el argumento del principio de seguridad colectiva sancionado en un Pacto que Cabot consideraba oscuro.²⁹

La negativa de Wilson a negociar con sus oponentes los términos de la participación estadounidense en el organismo internacional, trajo consigo la negativa del Senado a ratificar el Pacto de la Sociedad de Naciones y, con ello, la exclusión definitiva de los Estados Unidos de la nueva empresa por la preservación de la paz.

La Primera Asamblea de la Sociedad de Naciones inició sus trabajos con 41 miembros originarios y 6 representaciones de Estados que se adhirieron a la organización en 1920. La mayoría de los participantes eran europeos y latinoamericanos. Fuera de esa esfera, sólo Liberia, África del Sur, Persia, China, Siam, Japón e India fueron miembros originarios. Quince repúblicas latinoamericanas contaban con un representante en Ginebra -sede de la Liga-

²⁸ Nye, Joseph, *Understanding International Conflicts. An Introduction to Theory and History*, Cuarta Edición, New York, Longman, 2000, p. 87. Cabot Lodge llegó incluso a calificar como "turbio" el Pacto de la Sociedad de Naciones en un discurso ante el Senado en agosto de 1919.

²⁹ *Ídem.*

mientras que cinco quedaron excluidas: Costa Rica, Ecuador, Honduras, México y República Dominicana.³⁰

El Pacto de la Liga quedó constituido por 26 artículos precedidos de un preámbulo. Los siete primeros definían la estructura de la organización señalando que los órganos principales eran la Asamblea General, el Consejo y el Secretariado. Los diez siguientes estaban consagrados a los medios para garantizar la paz: la solidaridad de los miembros en caso de agresiones, la solución pacífica de diferendos y un régimen de sanciones para los Estados que recurrieran a la guerra. Los artículos 18 al 21 establecieron el predominio de la Sociedad sobre otros tratados y compromisos internacionales. Los artículos 23 al 25 presentaban cuestiones técnicas conducentes a la promoción del desarrollo. Por último, el artículo 26 preveía las enmiendas al texto original del Pacto.³¹

Desde su fundación y hasta 1930, la Sociedad de Naciones tuvo cierto éxito en el mantenimiento del sistema de seguridad colectiva.³² Sin embargo, sus principales logros se dieron en la resolución de disputas menores que no involucraron a las grandes potencias. Tales fueron los casos del diferendo de las islas Åland entre Finlandia y Suecia y el del conflicto fronterizo entre Grecia y Bulgaria de 1925.³³

³⁰ Walters, F.P., *Historia de la Sociedad de Naciones*, Madrid, Tecnos, 1971, pp.77-78.

³¹ Marbeau, *Op. Cit.*, pp. 17-19.

³² La seguridad colectiva engloba dos conceptos fundamentales y relacionados: soberanía y derecho internacional. Tal como fue definida en el Pacto de la SDN, la soberanía de los Estados es absoluta e inviolable en tanto los pueblos gozan de autodeterminación. Sin embargo, al ser signatarios del Pacto establecen compromisos que fueron interpretados por algunos sectores -tales como la oposición estadounidense a la Liga- como una cesión parcial de la soberanía. Dicha cesión sería compensada con la garantía de la seguridad colectiva y el reinado del derecho internacional. Nye, *Op. Cit.*, p.86.

³³ *Ibidem*, p. 89; Marbeau, *Op. Cit.* pp. 63-64.

Al respecto, F.P. Walters señala que, pese a que el caso greco-búlgaro constituyó un ejemplo clásico de la aplicación del Pacto de la Sociedad de Naciones, eso no logró demostrar la eficacia del mismo.³⁴ En la afirmación de Walters descansa el problema estructural de la Sociedad de Naciones: ésta era capaz de lograr buenos resultados en la solución de conflictos, siempre y cuando los implicados fueran vulnerables a la presión externa. Por lo tanto, no se aseguraba que los mecanismos de la Liga pudieran detener conflictos en los cuales se vieran involucrados los intereses de Estados poderosos.³⁵ Lo anterior, quedó demostrado de sobra durante los años 30', que el mismo Walters ha caracterizado como los años de crisis de la Liga, tema que será abordado en el siguiente apartado.

2. La Sociedad en crisis

En la cuarta década del siglo XX, el mundo fue testigo del resquebrajamiento del sistema de Versalles, favorecido principalmente por dos procesos: el primero, de carácter económico, encontró una de sus primeras expresiones en el “jueves negro” de 1929, que dio al traste con la aparente estabilidad económica que había caracterizado a la década de 1920. El segundo, de carácter político, se gestó con el ascenso de regímenes autoritarios en Europa y Asia y con la consecuente búsqueda de un nuevo orden internacional favorable a los mismos.

³⁴ Walters, *Op. Cit.*, p. 314.

³⁵ Existieron otros conflictos menores que la Sociedad de Naciones no pudo solucionar: un conflicto fronterizo entre Grecia y Albania y una disputa por la ciudad de Vilna entre Lituania y Polonia. La Sociedad logró además solucionar momentáneamente el diferendo de la Alta Silesia entre Alemania y Polonia.

La ilusión económica de los años 20' se caracterizó por 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. Comenzó a desvanecerse tras el *crack* bursátil del 29 de octubre de 1929, que produjo la estrepitosa caída del índice general de la Bolsa de Nueva York, ocasionando un efecto dominó que, de Wall Street, se fue extendiendo al resto de los mercados financieros internacionales.³⁶

La crisis de 1929 diezmó las diversas actividades productivas y con ello afectó gravemente los equilibrios sociales y políticos de los distintos Estados y a las bases de la propia vida internacional. Las prácticas y principios sobre los cuales descansaba la civilización industrial -es decir, la economía liberal y las instituciones democráticas- fueron cuestionados por fórmulas que en algunos casos favorecieron la instauración de sistemas totalitarios. Éstos pusieron en práctica políticas económicas de carácter autárquico y proteccionista, erigiéndose como la única opción viable para sociedades que comenzaban a dudar de las ventajas que tales principios y prácticas podían reportar.³⁷

En este contexto internacional se produjo la aparición y expansión del fascismo, como opción anti comunista alternativa al liberalismo. El fascismo nació en Italia, donde las condiciones sociales eran favorables a la creación de un Estado fuerte en torno a un líder carismático que encarnara las aspiraciones de la

³⁶ Zorgbibe, Charles, *Historia de las relaciones internacionales 1. De la Europa de Bismarck a la Segunda Guerra Mundial*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, pp. 518-19. Kindleberger señala, que la depresión económica fue tan profunda debido a que el sistema económico se volvió inestable por la incapacidad británica y la falta de voluntad norteamericana de asumir la responsabilidad de estabilizarlo. Vid. Kindleberger, Charles P., *The World in Depression, 1929-39*, Berkeley, University of California Press, 1973, pp. 291-92.

³⁷ Martínez, Pedro, "La paz ilusoria: la seguridad colectiva en los años veinte, 1923-1933", Pereira, *Op. Cit.*, pp. 307-321.

comunidad italiana y rechazara el liberalismo y la democracia. No obstante, pronto trascendió ese espacio para extenderse por gran parte de Europa. El nazismo surgió en Alemania como una doctrina de regeneración nacional basada en el darwinismo social y en teorías racistas, que pugnaba por la conquista de un pretendido espacio vital.³⁸

De igual forma, diferentes movimientos de derecha asociados al fascismo hicieron aparición. Entre ellos, Hobsbawm distingue los movimientos autoritarios o conservadores de viejo cuño como el de Horthy en Hungría, el de Mannerheim en Finlandia, el de Pilsudski en Polonia, el del rey Alejandro en Yugoslavia y el de Franco en España. Señala que estos movimientos carecían en general de una ideología concreta -más allá de su anticomunismo y de los prejuicios tradicionales de clase- y que aparecen asociados al fascismo por razones meramente coyunturales. Por otra parte, hace alusión a una corriente que da lugar a los estados orgánicos. Éstos recreaban los principios del orden tradicional como forma de resistencia al individualismo liberal y al socialismo y planteaban sociedades jerárquicas donde cada estamento desempeñaba una función de

³⁸ El "espacio vital" o *lebensraum*, fue un término originalmente acuñado por Ratzel pero retomado por Karl Haushofer, quien planteaba la ley del crecimiento de los espacios como tendencia natural a la formación de imperios muy extensos, obviando el principio de la nacionalidad. La conquista de dicho espacio, fue expuesta por Hitler como una necesidad primordial en *Mein kampf* (Mi lucha) y en el menos conocido y más extenso *Zweiten Buch* (Segundo Libro). En el segundo tomo de *Mi Lucha*, Hitler expuso lo absurdo que le parecía limitar Alemania a medio millón de kilómetros cuadrados y la imperiosa necesidad de conseguir la armonía entre el crecimiento poblacional y la extensión del territorio alemán. El *Segundo Libro* -dado a conocer después de la Segunda Guerra Mundial- refería la vulnerabilidad germana ante posibles ataques polacos, checos o franceses y especificaba las cuatro posibles vías de acción alemanas para la consecución del espacio vital: no hacer nada, arriesgándose a que otro tomara la iniciativa; fortalecer el comercio alemán, lo que llevaría tarde o temprano a un conflicto con Gran Bretaña; reestablecer las fronteras de 1914, lo cual resultaba insuficiente e indigno; provocar la guerra y seguir una política determinante que llevaría a la obtención de territorios en Europa del Este. En concreto, el *Segundo Libro* hablaba de la adquisición de 500,000 km² rusos. Vid. Housden, Martin, "Lebensraum. Policy or Rethoric?", *History Today*, Vol. 51, Noviembre de 2001, p. 23.

acuerdo a ciertas teorías corporativas. Con esta tendencia se identificaron la dictadura de Salazar en Portugal, la establecida en Austria de 1934 a 1938 y en cierta medida, la de Franco. Estos movimientos, encontraron a sus principales seguidores en las clases medias y sus teorías fueron generalmente formuladas por intelectuales nacionalistas.³⁹

Volviendo al nazismo alemán y al fascismo italiano, éstos compartían sus visos totalitarios, su oposición a la democracia liberal y al comunismo y la utilización del nacionalismo como eje ideológico principal. Sus ambiciones se constituyeron en amenazas serias para la existencia de la Liga de Naciones y provocaron serios estragos en el equilibrio del sistema internacional. Pese a lo anterior, el atentado contra la seguridad colectiva que marcó el inicio de la etapa más crítica de la vida de la Liga no fue de autoría alemana o italiana sino japonesa.

2.1 El fallo manchuriano

Japón inició su era expansionista presionado por la explosión demográfica y por la necesidad de materias primas. De tener un carácter de víctima potencial de las agresiones imperialistas durante la segunda mitad del siglo XIX, el Estado nipón se convirtió en una amenaza imperial que pronto encontró en China a su víctima principal.⁴⁰

³⁹ Hobsbawm, Eric, *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Crítica – Grijalbo Mondadori, 1998, pp. 118-132.

⁴⁰ Nye, *Op.Cit.*, p.91.

Japón invadió Manchuria en septiembre de 1931 y coadyuvó a la proclamación del Estado títere de Manchukuo en marzo del siguiente año.⁴¹ Posteriormente, comenzó una escalada con China dirigida a la ocupación del norte de este país, haciendo inútiles los intentos de mediación en los conflictos entre ambas naciones por parte de las potencias occidentales.

La ocupación de Manchuria significó una violación flagrante al Pacto de la Sociedad de Naciones por parte del Japón.⁴² A pesar de ello, el tratamiento de la cuestión manchuriana en la Liga se limitó al envío de una comisión investigadora a cargo de Lord Lytton. Los resultados de la misión fueron tan pobres, como tibia fue la actitud de los miembros de la Liga frente al caso: Lord Lytton recomendó el desconocimiento del régimen de Manchuria, pero no apeló al cumplimiento del artículo 16 del Pacto.

El cumplimiento fiel de tal artículo hubiera significado el apoyo directo a China a través del principio de asistencia mutua y la ayuda indirecta por medio de las sanciones económicas y políticas aplicadas a Japón. Además, éste hubiera sido expulsado de la Liga. Sin embargo, el juego de intereses políticos y económicos de las grandes potencias impidió el cumplimiento del Pacto y dio lugar al conocido como "fallo manchuriano".

Como se señala en el párrafo anterior, la postura de las grandes potencias frente al caso estuvo basada en cálculos de interés. Tanto Francia como Gran Bretaña mantenían intereses comerciales importantes en la región china y temían las consecuencias de una guerra chino - japonesa en la que seguramente tendrían

⁴¹ El gobernante del nuevo Estado fue Henry Pu Yi, último emperador manchú de China. Zorgbibe, *Op.Cit.*, pp.523-36.

⁴² Walters, *Op.Cit.*, p.455.

que comprometerse en el momento menos oportuno. El temor británico se basó en la premisa de que centrar la atención en Oriente significaría desatender a un continente europeo amenazado por los deseos expansionistas de Hitler y Mussolini. De allí la parálisis de la Sociedad de Naciones hacia la agresiva política japonesa en Extremo Oriente.

2.2 El conflicto ítalo-etíope

A la agresión japonesa a Manchuria siguió la invasión de Italia al Estado independiente de Etiopía en octubre de 1935, caracterizada por un gran número de atrocidades típicas de las potencias coloniales.⁴³ Italia había planeado por mucho tiempo la anexión de Etiopía, no sólo por la proximidad de ésta a las colonias italianas de Eritrea y Somalia, sino por un sentimiento revanchista, derivado del desastre de Adua y del subsiguiente proceso de intento de colonización de la zona durante las primeras décadas del siglo XX. Los ideólogos fascistas argumentaban que los "errores" históricos debían ser rectificados, por lo que la apropiación del territorio etíope era indispensable para la declaración del Imperio Fascista.⁴⁴

El pretexto para la invasión se dio en el año anterior tras un incidente en el que se vieron envueltos italianos y etíopes en Wal-Wal, zona en litigio ubicada en la frontera entre la Somalia italiana y la provincia etíope de Ogaden, poblada por

⁴³ Entre dichas atrocidades Richard Pankhurst cita el uso de gas mostaza, el bombardeo de hospitales de la Cruz Roja, la ejecución de prisioneros sin juicio, el asesinato de curanderos que profetizaban el fin de la era fascista, etc. Dichos crímenes no fueron discutidos sino hasta después de la entrada de Italia a la guerra en 1940. Vid. Pankhurst, Richard, "Italian Fascist War Crimes in Ethiopia: A History of Their Discussion from the League of Nations to the United Nations (1936-1949)," *Northeast African Studies*, Vol. 6, No. 1-2, 1999, p. 83.

⁴⁴ Nye, *Op. Cit.*, p. 92.

tribus somalíes. Italia pretendió obtener ventajas de aquel conflicto a través de una serie de demandas que el *negus* etíope, Haile Selassie, rehusó cumplir. Además, el Estado italiano se negó a llevar a arbitraje la disputa con Etiopía, aún cuando el Pacto consignaba que cualquier diferendo debía arbitrarse al menos por tres meses antes de realizar cualquier acción ofensiva.

Además de violar el Pacto de la Sociedad, Italia transgredió un tratado bilateral de paz y el Pacto Briand-Kellogg que llamaba a la prohibición de la guerra y sobre el cual los miembros de la Liga habían trabajado arduamente los años anteriores. La trasgresión por Italia del Pacto de la Liga, de la que la propia Etiopía formaba parte, fue denunciada en el foro de la Sociedad de Naciones en Ginebra, desde donde se realizaron esfuerzos de mediación en el conflicto y se llamó a una conferencia especial para dictar sanciones contra Italia.⁴⁵

Cincuenta Estados asistieron a tal reunión y ocho días después de la invasión se recomendó a los miembros societarios la imposición de cuatro sanciones a Italia: prohibición de venta de materiales de guerra; prohibición de préstamos; cese de importaciones de productos provenientes de la península itálica; prohibición de venta de algunos materiales como caucho y estaño.

Las sanciones fueron recomendadas pero no llevadas a una práctica cabal por la mayoría de las naciones y pronto fueron levantadas. Además, algunos temas estratégicos no fueron discutidos en la Conferencia: la venta de petróleo, acero y carbón, la posible ruptura de relaciones con Italia y la prohibición de tránsito por el Canal de Suez -bajo control británico y a través del cual la flota italiana transportaba materiales de guerra a Eritrea. Lo anterior fue considerado

⁴⁵ *Ídem.*

como un fracaso de la Liga. La SDN no procedió con firmeza en el caso etíope porque Italia era una "gran potencia" y actuar con dureza necesitaba de una revolución en política internacional y en las prácticas diplomáticas, arguyó un crítico.⁴⁶

Así las cosas, para mayo de 1936 las tropas italianas habían ocupado ya Etiopía y Mussolini declaró el Imperio fascista designando como emperador del país africano a Víctor Manuel III, rey de Italia.⁴⁷ De nuevo, una posible solución favorable a Etiopía en su calidad de país agredido no pudo ser encontrada en las discusiones en Ginebra. Italia y las decisiones de Mussolini tenían gran importancia en los cálculos ingleses y franceses para mantener el balance de poder existente y un frente defensivo anti-nazi.

El conflicto ítalo - etíope fue un verdadero dilema para Francia e Inglaterra y, al final, un callejón sin salida desde la perspectiva de ambos Estados. Existían dos formas potenciales de proceder respecto al caso. La primera, consistente en apoyar a Etiopía, significaba mantener una posición firme en torno al necesario cumplimiento de los estatutos del Pacto de la Sociedad de Naciones. De ello dependía en última instancia la supervivencia de la organización internacional. Sin embargo, actuar de tal modo implicaba estar en contra de Italia, lo que podía tener un alto costo para el sistema de alianzas. La segunda opción suponía relegar el conflicto mediante la imposición de sanciones meramente testimoniales a Italia, evitando así la pérdida de un aliado potencial para hacer frente a las ambiciones

⁴⁶ Zimmern, Alfred, "The testing of the League", *Foreign Affairs*, Vol. XIV, No. 3, Abril de 1936, p.379.

⁴⁷ Mussolini pronunció un discurso el 9 de mayo de 1936 en el que proclamaba el "Impero di pace". Un "Imperio de civilidad y de humanidad para todos los pueblos etíopes". Vid. "La proclamazione dell'Impero", <http://www.romacivica.net/anpiroma/fascismo/fascismo10b.htm>

de Hitler en Europa.⁴⁸ Finalmente se optó por la ésta y se puso en evidencia la inoperancia del sistema de seguridad colectiva que había sido el centro de atención mundial en la década anterior.

La decisión franco – británica de optar por una política conciliatoria hacia Italia, no impidió que se efectuara una alianza entre ésta y Alemania, que comenzó a vislumbrarse una vez que Mussolini se olvidó de su interés por la región danubiana y se concentró en el Mediterráneo. De esa manera, se formó el Eje Roma – Berlín en noviembre de 1936. El Eje planteaba el entendimiento entre Alemania e Italia y la posibilidad de crear un frente internacional animado por la voluntad de cooperación y paz, claro está, siempre subordinada a los intereses de ambas naciones.⁴⁹ Tan sólo días después de la integración del Eje, Alemania firmó el Pacto *Antikomintern* con Japón. Este pacto pretendía contrarrestar los trabajos de la Internacional Comunista y amenazar a la URSS por su flanco oriental.

2.3 El alcance internacional del conflicto español

La Guerra Civil Española fue el primer lugar común entre Alemania e Italia y el ejemplo más claro y desastroso de la inoperancia de la Sociedad de Naciones. El final de la Segunda República española no fue determinado únicamente por la intervención nazi-fascista en el conflicto, ni por la parálisis de la Sociedad ante el caso, sin embargo, estos factores contribuyeron enormemente a la derrota de las fuerzas republicanas y, por ende, del legítimo gobierno español.

⁴⁸ Zorgbibe, *Op.Cit.*, pp. 554-60.

⁴⁹ Ambas naciones habían firmado ya en 1934 un pacto de no agresión con vigencia de diez años, lo que puede considerarse como un acercamiento conciliatorio que dejó de lado los intereses encontrados en la frontera ítalo-austríaca.

En teoría, la intervención en el conflicto peninsular quedó sancionada con la creación en Londres -el 9 de septiembre de 1936- de un Comité de No Intervención para la guerra española. Este último fue reconocido, incluso en la Sociedad de Naciones, como el único organismo competente para tratar el caso. El Comité debía encargarse de vigilar la observancia de una estricta neutralidad por parte de la comunidad internacional en el contencioso, con el fin último de evitar una eventual conflagración generalizada. Pese a ello, Alemania, Italia y la Unión Soviética intervinieron abiertamente en la guerra española. En ese contexto, ¿cuál fue el papel que jugó la Sociedad de Naciones en la Guerra Civil Española? Walters, historiador del organismo, ofrece una respuesta a tal cuestión: sólo "a intervalos y de manera incompleta fue traída al campo de acción de la Sociedad".⁵⁰

Francia e Inglaterra se dedicaron a desalentar las sugerencias de que el caso fuera tratado en la Asamblea o en el Consejo de la Liga porque, como se ha mencionado, el asunto era de tratamiento exclusivo del Comité de No Intervención. Sin embargo, el tema no pudo sustraerse de los debates de la Sociedad durante la Asamblea de 1936, cuando Álvarez del Vayo, representante del gobierno republicano español, denunció la intervención por Alemania e Italia a favor de los rebeldes. El mismo patrón se repitió hasta 1939, pero el caso no fue en realidad discutido sino en 1937, año en que tuvo lugar también la Conferencia de Nyon. En ésta, representantes de Francia y Gran Bretaña discutieron el problema de piratería que afectaba al Mediterráneo; discusión que debía influir potencialmente en la posición hacia la contienda española. Lo anterior debido a

⁵⁰ Walters, *Op.Cit.*, p.695.

que en la Conferencia se acordó el patrullaje franco-británico de las costas, lo que parecía significar el fin del abastecimiento a los rebeldes. Tal esperanza de desmoronó cuando Italia propuso sumarse al patrullaje del Mediterráneo y su petición fue aceptada.

El mayor logro de los representantes republicanos españoles en la Sociedad, fue el haber promovido la votación sobre una resolución que involucraba a los combatientes extranjeros. Incluso Francia y Gran Bretaña aceptaron la moción de que el no retirar inmediatamente a los combatientes de España, significaría el fin de la No Intervención. Con todo, al no ser aprobada por unanimidad, la moción no entró en vigor.

Con la tendencia a sustraer el caso español del tratamiento de la Liga, los republicanos tuvieron que buscar otras formas de apoyo. Tanto éstos como sus oponentes se esforzaron por conseguir ayuda del exterior en las vías económica, diplomática y militar. Los rebeldes establecieron una estrategia basada en localizar la guerra en territorio español para evitar su derivación en conflicto internacional, asegurar la ayuda de potencias amigas procurando limitar el apoyo a los republicanos, contrarrestar la actividad republicana en el exterior e intentar obtener un estatus jurídico como Estado que les otorgara aceptación internacional.⁵¹

Ante el establecimiento del Comité de No intervención la estrategia republicana se limitó a pugnar porque la no intervención fuera efectiva. Para ello, los diplomáticos españoles exigieron la adopción de medidas de control para vigilar su observancia, al tiempo que continuaban las trasgresiones de Alemania e Italia. Pretendieron asimismo obtener facilidades para el tránsito de armas en la

⁵¹ Neila, "La articulación...", *Op. Cit.*, 270.

frontera francesa y, por último, trabajaron para lograr el apoyo diplomático de Francia y Gran Bretaña intentando forzarlas a implicarse en la búsqueda de una salida al conflicto.⁵²

Las acciones rebeldes fueron más efectivas que las republicanas. Unidades de aviación alemanas auxiliaron en el traslado de las tropas coloniales desde las posesiones africanas a tierra española y bombarderos germanos fueron utilizados en el ataque a las ciudades republicanas (la Legión Cóndor). Los alemanes suministraron además diferentes cantidades de blindados, armamento pesado y municiones al ejército nacionalista, contribuyendo de manera decisiva a desequilibrar el conflicto; además, alrededor de 19,000 soldados alemanes participaron en la guerra. A cambio de esta ayuda, la España rebelde signó con Alemania un protocolo secreto que instaba al mantenimiento de contactos y consultas permanentes, establecía una eventual neutralidad benévola en caso de un conflicto generalizado y preveía intensificar las relaciones comerciales. La recompensa a la ayuda alemana se tradujo en la consecución del control del 80% de las exportaciones mineras españolas hacia el final de la guerra y en la influencia ejercida para frenar el impulso de Franco por regular el capital extranjero en el sector minero.⁵³

En el caso de Italia, la implicación a favor del bando nacionalista fue aún mayor. El 28 de noviembre de 1936, la Italia fascista y la España de los nacionalistas firmaron un protocolo secreto por el cual Italia se convertía en

⁵²Miralles, Ricardo, "Las iniciativas diplomáticas de la Segunda República durante la guerra civil española, 1936 – 1939", Tusell, Javier (coord.), *La política exterior de España en el siglo XX*, Barcelona, UNED, 2000, p. 248.

⁵³*Ibidem*, pp. 222-229.

garante de la independencia e integridad territorial españolas. En él se establecían también acuerdos bilaterales sobre el Mediterráneo occidental, sobre la mutua y benévola neutralidad en caso de un conflicto y una promesa genérica de colaboración económica. Los nacionalistas españoles obtuvieron a cambio el apoyo del Cuerpo de Tropas Voluntarias -que actuaba autónomamente y estaba formado por 90,000 efectivos- y el envío de grandes cantidades de material de guerra.⁵⁴

Los republicanos nada pudieron hacer para que Francia interviniera en forma activa a su favor, pese a contar también con un gobierno de Frente Popular. En Francia, la guerra de España se convirtió en un pretexto para el debate entre la izquierda y la derecha que paralizó cualquier medida a favor de la República. En tanto, Inglaterra se mostró partidaria de una estricta neutralidad, aunque en la realidad su política benefició abiertamente a los rebeldes. El gobierno estadounidense se inclinó también hacia la neutralidad, aunque fue establecido un "embargo moral" que no incluía materiales tan estratégicos como combustibles, vehículos y camiones. Dichos productos, fueron vendidos a los rebeldes por compañías como Texas Oil Co., Ford, General Motors y Studebaker.⁵⁵

No contando con el apoyo de Francia e Inglaterra, la República Española tuvo como sus únicas fuentes de ayuda a la Unión Soviética y a la República Mexicana.

Los motivos de la participación soviética en la guerra española fueron de diversa naturaleza. En primer lugar, se puede hablar de la intervención soviética

⁵⁴ *Ídem.*

⁵⁵ *Ibidem*, p. 247.

como búsqueda de nuevas esferas de influencia. En segundo término, como un resultado congruente con la política de Frente Popular adoptada por el Comintern. Por último, ha llegado a mencionarse que la intervención soviética en la guerra española fungió como cortina de humo para distraer la atención de las purgas estalinistas. Ésta última interpretación parece, no obstante, bastante simplista.

Las acciones concretas del intervencionismo soviético estuvieron relacionadas con la venta de armamento pagado por los republicanos con oro del Banco de España. Los primeros buques soviéticos cargados con armas llegaron a Alicante el 25 de septiembre de 1936 y a Cartagena el 4 de octubre del mismo año. Días más tarde el *Komsomol* llevó a la península 50 carros T-26. Para finales de 1936 habían salido de Odessa de 25 a 35 barcos cargados de armas.

El transporte de materiales de guerra de Rusia a España se realizaba por la vía mediterránea, primero en buques soviéticos y después en barcos españoles. Dicho tráfico se vio interrumpido por la aparición de submarinos italianos que apoyaron a los rebeldes con patrullajes desde el verano de 1937. A partir de entonces, el tráfico se desvió a los puertos franceses del Atlántico, haciéndose cargo de él la compañía *France Navigator*, fundada por comunistas galos. Pero tampoco esta última práctica fue duradera: el sistema de "puertas abiertas" que implicaba un uso limitado de la frontera francesa para el tráfico de armas funcionó sólo durante la segunda mitad de 1937 y durante los primeros meses del año siguiente, dado que el 13 de junio de 1938 se declaró el cierre hermético de la

frontera gala, determinado, en gran medida por el proceso de sucesión gubernamental.⁵⁶

Lo antes expuesto ilustra la magnitud del cerco que se levantó para los republicanos. Debían enfrentarse a los facciosos en casa mientras el intervencionismo nazi-fascista los golpeaba con dureza, bloqueando incluso sus rutas de aprovisionamiento. Al mismo tiempo, la interpretación del principio de No intervención por parte de la mayoría de los Estados que debían brindarle asistencia al gobierno legítimo de España, bloqueó el suministro efectivo de armas para el mismo.

Aunque la ayuda recibida del exterior por ambos bandos fue crucial y contribuyó decisivamente a inclinar la balanza militar a favor de los nacionalistas, más importantes fueron las acciones diplomáticas que, definitivamente, resultaron beneficiosas para los rebeldes. Ricardo Miralles argumenta que el establecimiento del Comité de No intervención privó a la República de su derecho legal como gobierno legítimo e internacionalmente reconocido a comprar armas en las naciones amigas o en los mercados internacionales. Añade que, dada la exclusión de España del Comité, se limitaron y bloquearon las iniciativas diplomáticas republicanas.⁵⁷

Hacia 1938, a los republicanos sólo les quedaba la opción de buscar que Gran Bretaña y Francia se inclinaran hacia una mediación en el conflicto. Esto último nunca sucedió. Adoptando una política conciliatoria hacia Alemania, los británicos y franceses hacían que la República perdiera sus últimas esperanzas.

⁵⁶ Miralles, *Op. Cit.*, p.249.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 246.

Por otro lado, Franco no estaba dispuesto a aceptar la mediación en un conflicto que para ese año, parecía ya resolverse a su favor. Además de contar con el reconocimiento de Alemania e Italia y de su estratégico aliado Salazar, el caudillo mantenía representantes oficiosos en la Gran Bretaña, lo que significaba un reconocimiento de *facto*. El reconocimiento oficial inglés llegó tras la caída de Cataluña en febrero de 1939, al igual que el francés y el de la Santa Sede.⁵⁸ A esa fecha el régimen de Franco, que había logrado la rendición incondicional de los republicanos, era ya reconocido (de *iure* o de *facto*) por casi todos los países latinoamericanos. México fue una excepción, al mantener una postura ante el caso español congruente con la defensa del Pacto y de los principios de derecho internacional, que será abordada en otro apartado de este capítulo.

2.4 La anexión de Austria y el sendero final hacia la guerra

Otro episodio destacado de la historia de la diplomacia mexicana fue el del posicionamiento ante la anexión de Austria a Alemania. Desde 1933, el Estado alemán puso en marcha su política revisionista y realizó algunas maniobras diplomáticas tendientes a evadir las responsabilidades que se había visto forzado a adquirir tras la Conferencia de París. En octubre de dicho año, Alemania abandonó la Sociedad de Naciones y la Conferencia de Desarme, culpando a los franceses de no mostrar voluntad de reducir sus fuerzas militares, en una clara atentado a la seguridad germana. En enero de 1934, Hitler firmó un tratado con Polonia, afectando los acuerdos que ésta había establecido con Francia. Para marzo de 1935, el Führer anunció que triplicaría los efectivos del ejército e

⁵⁸ Neila, "La sublevación...", *Op. Cit.*, pp. 278-95.

impulsaría la creación de la fuerza aérea, dejando completamente de lado los compromisos adquiridos en Versalles. Más tarde, la ruptura del Acuerdo de Stressa y la distracción que sobre sus actividades ocasionó el conflicto ítalo - etíope, fue aprovechada por Hitler para reocupar la zona desmilitarizada de Renania en marzo de 1936. Hitler justificó su proceder denunciando supuestas transgresiones francesas al Pacto de Locarno, consistentes en la firma de un tratado entre la Francia y la Unión Soviética.

Hacia 1936, Alemania inició su actividad expansionista que tuvo como víctimas a sus países vecinos. A la vez, echó a andar un plan económico de cuatro años que tenía como objetivo acrecentar la fuerza militar del Estado alemán preparándolo para enfrentar una guerra. Para ese año, intervino en la Guerra Civil Española del lado de los rebeldes militares y, en 1938, marchó hacia Viena.

La constitución del Gran Reich requería de un espacio coherente que debía formarse con base en un sólido "núcleo racial". Ese espacio coherente estaba formado en primera instancia por los territorios checoslovaco y austríaco, cuya obtención justificaba, en el ideario de Hitler, el uso de la fuerza.⁵⁹

La creciente influencia del nacional-socialismo en Austria no había logrado que el gobierno conservador austríaco decidiera alinearse totalmente con el Tercer Reich, contando incluso en su gabinete a opositores al nazismo -como el general Hansa, jefe del Estado Mayor. Ante tal estado de cosas, Hitler presionó al canciller austriaco, Schuschnigg, a alinearse definitivamente con Alemania. El canciller se vio obligado a dimitir de su cargo, siendo remplazado por el pro nazi

⁵⁹ Sáinz, Luis Ignacio (coord.), *México frene al Anschluss*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1988, pp. 54-55.

Seyss-Inquart. Éste proclamó la anulación del art. 88 del Tratado de Saint - Germain que declaraba la inalienabilidad de la independencia de Austria con garantía en la Sociedad de Naciones. Es decir, no se recurrió al procedimiento de someter a discusión del Consejo de la Liga cualquier modificación territorial.⁶⁰

En marzo de 1938 Hitler cruzó la frontera germano-austríaca, siendo aclamado por sus simpatizantes. El día 13 del mismo mes decretó la entrada de su nación natal al III Reich como una provincia, ante la impasibilidad franco-británica⁶¹ y la sorpresa, que no reprobación, de la mayoría de los Estados. Lo anterior, pese a que el *Anschluss* constituía otra violación flagrante al Pacto de la Sociedad de Naciones. A ésta le fue informado el 18 de marzo por Alemania que el Estado austríaco había dejado de existir.⁶² El único miembro de la Liga en protestar por la transgresión al Pacto societario fue México.

Tras la anexión de Austria, el Führer presionó a Checoslovaquia -accesible entonces para los alemanes por su frontera con Austria- con el asunto de la autodeterminación nacional de los tres millones de alemanes residentes en el área de los Sudetes. El área tenía una gran importancia estratégica, pues incluía la línea fronteriza de Bohemia, primordial para una eventual defensa de los checoslovacos frente a un ataque alemán.⁶³ Conociendo el valor de esa porción territorial, el gobierno checoslovaco movilizó a parte de sus reservas, lo que llevó a Hitler a amenazar con la ocupación de Checoslovaquia. Ante tales circunstancias,

⁶⁰ Eiroa, *Op.Cit.*, pp. 352-353.

⁶¹ *Idem.*

⁶² Walters, *Op.Cit.*, p. 736.

⁶³ A favor de Alemania, Hitler argumentaba que los ciudadanos alemanes habían sido obligados a vivir en Checoslovaquia, tras su creación al final de la Primera Guerra Mundial, en una clara violación a su autodeterminación. Pedía que a la gente de origen alemán radicada en territorio checoslovaco, le fuera permitido unirse de nuevo a su patria.

el primer ministro británico Neville Chamberlain, realizó tres viajes a Alemania para tratar de evitar una guerra que involucrara a las potencias democráticas. En septiembre de 1938 acordó con Hitler en Múnich la partición de Checoslovaquia. El acuerdo otorgó los Sudetes a Alemania, configurando el protectorado de Bohemia y Moravia. La condición impuesta a Hitler fue el abandono del resto del territorio checoslovaco. El acuerdo transgredía el Pacto de la Sociedad de Naciones por las mismas razones que se han argumentado en torno al caso austríaco.⁶⁴

La celebración del Pacto de Múnich coincidió con la XIX Asamblea de la Sociedad de Naciones, celebrada entre el 12 y el 30 de septiembre de 1938. Consecuentemente, el asunto checoslovaco dio origen a un intenso debate que concluyó con un impactante pero esperado anuncio: con el fin de salvaguardar el sistema legal internacional y el principio de seguridad colectiva, la Sociedad de Naciones tomó la decisión de separar el Pacto de los Tratados de Versalles. A través de ello, se pretendía dar cabida al revisionismo de las naciones perdedoras de la Primera Guerra Mundial sin que la paz se viera totalmente alterada.⁶⁵

La esperanza franco - británica de que la práctica de una política de concesiones a Alemania lograría evitar un conflicto generalizado desapareció

⁶⁴ Chamberlain tomó esa decisión movido por la incapacidad bélica británica para afrontar un conflicto con Alemania, sobre todo después de que la participación de la aviación alemana en los bombardeos de Guernica había demostrado la creciente superioridad de la fuerza aérea alemana. Pero la puesta en práctica de la política de apaciguamiento británica, no impidió que seis meses más tarde, en marzo de 1939, las tropas alemanas tomaran Praga. Para ese entonces, Hitler había conseguido además la cesión lituana de Memel y un acuerdo con Rumania para la explotación del petróleo. Respecto a la política de apaciguamiento, Paul Kennedy señala que ésta había sido la política tradicional británica desde el siglo XIX; su objetivo era evitar el recurso de la guerra a través de la negociación racional, por lo que tuvo una connotación positiva hasta mediados de los 30'. Ver: Kennedy, Paul, *Strategy and Diplomacy, 1870-1945. Eight Studies*, Glasgow, Fortuna, 1989, pp. 16-39.

⁶⁵ Marbeau, *Op. Cit.*, p.80.

cuando sus dirigentes se dieron cuenta de que Checoslovaquia era sólo una pieza del rompecabezas que Hitler pretendía armar. Su objetivo siguiente fue Polonia.

Divida durante el siglo XVIII, Polonia fue recreada como un Estado después de la Primera Guerra Mundial, otorgándosele un corredor territorial y separando de Alemania el puerto de Danzig en el Mar Báltico, que contaba con un importante núcleo de población alemana y pasaba a convertirse en Ciudad Estado protegida por la Liga. Esto último dio a Hitler el pretexto perfecto para buscar intervenir en Polonia, alegando de nuevo que la confinación de germano parlantes a un Estado prefabricado era una violación a la autodeterminación de los mismos y una muestra más de la arbitrariedad del Tratado de Versalles. Ante tal situación, Gran Bretaña y Francia establecieron una serie de garantías para defender a Polonia, pero Hitler respondió con un "brillante golpe diplomático", firmando un pacto de No Agresión de inmediata aplicación con la URSS. El Tratado firmado en agosto de 1939 delimitaba las esferas de acción soviética y alemana e incluía un protocolo secreto para la repartición de Polonia.⁶⁶ El avance alemán sobre Polonia iniciado el 1° de septiembre de 1939, obligó al cumplimiento franco - británico del compromiso contraído con Varsovia, por lo que después de cursar un ultimátum a la Cancillería alemana, galos e ingleses declararon la guerra al Tercer Reich.⁶⁷ En ningún momento, las partes intentaron recurrir a la Liga para encontrar una salida pacífica al conflicto. Ello era, de hecho, impensable a esas alturas. Sólo la

⁶⁶ Con la firma del Tratado Ribbentrop-Molotov, Hitler podía iniciar la ocupación de Polonia y la incorporación de Danzig al Reich alemán sin temer una movilización soviética; en tanto, Stalin esperaba evitar un eventual avance germano sobre Rusia y obtenía la inclusión de Finlandia y otros estados bálticos en la zona de influencia soviética.

⁶⁷ Nye, *Op. Cit.*, p. 97; Morales Lezcano, Víctor, "La segunda guerra mundial, 1939-1945", Pereira, *Op. Cit.*, pp.361-375.

cancillería francesa se dirigió a la SDN y únicamente con el fin de comunicar a la misma su estado beligerante.

Mientras tanto, la XXI Asamblea de la Sociedad de Naciones estaba a punto de celebrarse. Se llevó a cabo entre el 11 y el 14 de diciembre de 1939 y su resolución más notable fue la expulsión de la Unión Soviética por el ataque a Finlandia emprendido en los últimos días del mes anterior. Al finalizar la sesión del Consejo de la Liga el 14 de septiembre y después de anunciar la decisión sobre la URSS, ni el Consejo ni la Asamblea, volvieron a reunirse sino hasta 1946.

Al año siguiente, el mundo presenciaba ya una guerra a gran escala cuyos protagonistas principales eran Francia, Gran Bretaña y Alemania. Los países potencialmente beligerantes se declararon neutrales, a excepción de Italia, que mantuvo la no beligerancia. Mussolini decidió entrar en la guerra tras la caída de Francia, pues el horizonte en África ante la situación francesa resultaba sumamente atractivo para el expansionismo italiano. La Unión Soviética entró en la guerra tras la irrupción de tropas alemanas en su territorio hacia junio de 1941; irrupción que rompía con el acuerdo Ribbentrop - Molotov y ponía al régimen comunista de Stalin del lado de las democracias occidentales. La beligerancia estadounidense se produjo el 7 de diciembre de 1941 tras el bombardeo japonés a Pearl Harbor que además de provocar la entrada de Estados Unidos en la guerra, implicó la consolidación del Eje Berlín - Roma - Tokio.

En el territorio americano, la entrada de Estados Unidos en la guerra significó la reorientación de la política hemisférica. La cooperación entre Estados Unidos y el resto de las naciones latinoamericanas se hizo imperativa y necesaria.

Ésta representó retos y compromisos que ofrecieron ventajas al tiempo que tuvieron un costo en el grado de autonomía de países como México.

La política exterior mexicana en los años previos a la guerra se había caracterizado por la búsqueda de contrapesos a la influencia estadounidense, contexto dentro del cual la participación en la Sociedad de Naciones fue una pieza clave. Principalmente durante el cardenismo, las representaciones mexicanas en la SDN se esforzaron en proclamar la defensa irrestricta de la legalidad internacional y de los principios rectores de la política exterior mexicana tales como la no intervención y la libre autodeterminación de los pueblos. A través de la defensa de otros Estados agredidos por potencias, México se defendía a sí mismo de su poderoso vecino al tiempo que forjaba un prestigio sin precedentes en el ámbito internacional.

SEGUNDA PARTE.

LA EXPERIENCIA MEXICANA EN LA SDN

México ingresó a la Sociedad de Naciones en septiembre de 1931, curiosamente, el mismo año que Walters señala como de inicio de la etapa de crisis de la Liga. El proceso de inserción mexicana en este organismo ha sido estudiado por Fabián Herrera León, quien analiza las razones que llevaron a la Sociedad a considerar a México como no apto para formar parte de aquella.

Fueron varios los factores que determinaron que México no cubriera el perfil requerido: la falta de reconocimiento británico, estadounidense y francés al régimen; el clima de inseguridad que percibían los inversionistas extranjeros; y, la mala reputación del gobierno mexicano en el exterior por el reciente proceso

revolucionario que lo había forjado. México no buscó su admisión a la Liga durante los años 20' debido a esa exclusión intencional -considerada como una ofensa por el régimen postrevolucionario- y como resultado de la consignación de la Doctrina Monroe en el art. 21 del Pacto.⁶⁸

La situación cambió en los años 30' tras la llegada a la cancillería mexicana de Genaro Estrada. Éste estableció como objetivo de la Secretaría el sacar a México del aislamiento en el que lo había colocado su reciente experiencia revolucionaria, para lo cual, la membresía de la Liga era muy importante. Como señala Schuler, la contracción económica de los mercados estadounidenses tras el crack del 29' forzaba a México a buscar mercados en otras latitudes, lo cual podía verse favorecido por la pertenencia a la SDN.⁶⁹

El primer antecedente decisivo para el ingreso de México a la Sociedad se dio con el envío de un observador a Ginebra en 1929. Posteriormente, las gestiones del representante de la República Española ante la Liga, inclinaron la balanza a favor de México. La invitación a participar en los trabajos de la SDN llegó durante la Asamblea de 1931. En septiembre, México era ya un Estado contratante del Pacto de la SDN y seguía en oposición a la inclusión de la Doctrina Monroe en el Pacto.⁷⁰

⁶⁸ Herrera León, Fabián, *La política exterior mexicana en la Sociedad de Naciones ante la Guerra del Chaco y el Conflicto de Leticia, 1932 – 1935*, Tesis de Maestría, México, Universidad Michoacana, Octubre de 2005, pp.14-31. El ingreso de México a la Sociedad de Naciones y su mediación en la resolución de conflictos interamericanos en el seno de la misma pueden seguirse en dicha investigación.

⁶⁹ Schuler, Friedrich, *Mexico between Hitler and Roosevelt. Mexican Foreign Relations in the Age of Lázaro Cárdenas*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1998, p.12.

⁷⁰ Herrera León, *Op. Cit.*, pp. 26-31.

1. Defensor solitario: Entre causas "justas" y "perdidas"

Durante los años que perteneció a la Liga, la representación mexicana en Ginebra mantuvo una política de estricto respeto al Pacto societario.⁷¹ Los diplomáticos mexicanos se esforzaron por conseguir que México apareciera en el mapa internacional y figurara como protagonista de las discusiones en torno a las amenazas a la paz y a la seguridad colectivas. Por un lado, ello, iba a lograrse participando activamente en los intentos de resolución de los conflictos interamericanos que se llevaran a discusión en la Liga. Por otro, la consecución del objetivo dependía del grado en que el país fuera capaz de ampliar su esfera de acción a los asuntos extra continentales. Es éste último punto el que nos ocupa en este apartado.

Las amenazas a la paz efectuadas por Japón, Alemania e Italia, fueron reprobadas vehementemente por el gobierno mexicano a través de sus representaciones diplomáticas. México se erigió en un defensor de la causa de los pequeños países ante las agresiones de los poderosos. Tal vez pueda decirse que fue más bien el defensor de las causas perdidas, pero lo cierto es que las líneas de acción adoptadas por los diplomáticos mexicanos le valieron al país la obtención de ventajas.

En primer lugar, la defensa de la soberanía y autodeterminación de los pueblos atacados por las potencias le permitió a México contar con armas más sólidas para defender las polémicas decisiones de 1938 que afectaron intereses extranjeros. En segundo término, el círculo diplomático mexicano se hizo de un

⁷¹ El ingreso de México a la Sociedad de Naciones y su actuación en la resolución de conflictos interamericanos en el seno de la misma pueden seguirse en el trabajo de Herrera León.

gran prestigio que, aunado a la posición geoestratégica del país, le permitió alcanzar cierto liderazgo al interior del bloque latinoamericano durante los años de la Segunda Guerra Mundial.

En este apartado, se expondrán entonces las líneas generales de la posición mexicana en la Sociedad de Naciones, en relación con los casos que representaron las atentados más graves contra la seguridad colectiva en la segunda mitad de los años 30' y que le valieron a México la adquisición de las ventajas antes mencionadas.

1.1 El mantenimiento de Etiopía como miembro de la Liga

La postura mexicana frente al conflicto ítalo - etíope fue muy clara desde el inicio de las hostilidades. El representante mexicano en la Liga de Naciones, Ing. Marte R. Gómez, fue el encargado de fijarla cuando en octubre de 1935, durante la XV Asamblea de la SDN aclaró que México le concedía total importancia al caso etíope. Lo anterior, cuando las acciones italianas contradecían las obligaciones señaladas en el art. 12 del Pacto. Con base en lo anterior y en consecuencia con "el espíritu de justicia y de colaboración" que habían inspirado la participación mexicana en la SDN, Gómez llamó al cumplimiento de la justicia internacional y al no reconocimiento de los arreglos obtenidos por la fuerza, como "únicos medios de afirmar la seguridad colectiva y de garantizar el prestigio moral de la Sociedad de Naciones."⁷²

⁷² Fabela, Isidro, *Cartas al presidente Cárdenas. La política internacional del presidente Cárdenas*, México, Instituto Mexiquense de Cultura - El Colegio de México, 1994, p. 229.

México, tomó parte activa en los intentos de resolución del conflicto al formar parte del *Comité de Coordinación* -que posteriormente se convirtió en el *Comité de los Dieciocho*-, encargado de estudiar y dirigir la aplicación de las medidas de represalia contra Italia. Asimismo, no sólo aceptó aplicar las sanciones generales, sino que se manifestó dispuesto a prohibir la exportación de petróleo a Italia.

La buena disposición mexicana no pudo, sin embargo, mejorar el desolador horizonte que se presentaba para Etiopía en Ginebra. Pese a que la Sociedad daba muestras de actuar con firmeza, las grandes potencias sancionadoras –Gran Bretaña y Francia- continuaron con la búsqueda de una solución periférica al conflicto africano que dio origen, en diciembre de 1935, al Plan Hoare-Laval, proyecto de intercambio territorial por el que Etiopía vería desmembrado considerablemente su territorio.

Obviamente, para México, el Plan Hoare-Laval carecía de justificación pues, como lo expuso Gómez, era preciso “encontrar una solución equitativa [...], pero equitativa sobre todo para la víctima [...], porque una solución que no es aceptada libremente por Etiopía nos parece incompatible con el espíritu del Pacto.”⁷³

Cómo se señaló en la primera parte de este capítulo, Etiopía fue incorporada al "Imperio Italiano" en mayo de 1936 ante la impasividad de unos y la impotencia de otros. En congruencia con su política respetuosa de apego al Pacto y al derecho internacional, la protesta de México durante la Asamblea General de la SDN en aquel año no se hizo esperar.

⁷³ *Ibidem*, p. 230.

Narciso Bassols, sucesor de Marte R. Gómez como jefe de la delegación mexicana en Ginebra, declaró que el tema etíope era de gran interés para México. Asimismo, recalcó que la postura de México había sido siempre colaborar para impedir una conquista territorial "violenta y a todas luces injustificada." Esto último, a costa de los intereses comerciales mexicanos y de las tradicionales relaciones de amistad con Italia. Por ello, Narciso Bassols no podía sino expresar sus temores sobre el futuro de "la rudimentaria máquina de paz que trabaja en Ginebra" y sus intenciones de evitar el colapso de la seguridad colectiva y la ruina de la Sociedad de Naciones.⁷⁴

La protesta de México no tuvo ningún efecto importante, más allá de demostrar la congruencia entre los principios y la práctica de la diplomacia mexicana. Tampoco tuvieron impacto la visita de Haile Selassie a Ginebra y su protesta ante el Consejo.⁷⁵ El 16 julio de 1936, la Sociedad de Naciones levantó las sanciones impuestas a Italia.

Ésta última se había retirado voluntariamente de la SDN, pero no cesó sus esfuerzos para promover que Etiopía fuera eliminada de la lista de países miembros de la Liga. En ese sentido, los diplomáticos italianos pretendieron utilizar a sus colegas de otros países para cumplir su cometido. Por su parte, la

⁷⁴ *Ibídem*, p. 229; Aguilar Monteverde, Alonso (comp.), *Narciso Bassols, Pensamiento y Acción (Antología)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 36.

⁷⁵ El gobernante etíope declaró: "Yo, Haile Selassie I, emperador de Abisinia, me presento hoy aquí para exigir justicia para mi pueblo y la ayuda que le fue prometida hace ocho meses por 52 naciones, que afirmaron que se había perpetuado un acto de agresión [...] Considero mi deber informar a los gobiernos reunidos en Ginebra [...] del mortal peligro que les amenaza [...] Se trata de la confianza puesta por los Estados en los tratados internacionales y del valor que tienen las promesas hechas a los pequeños Estados, a los que se ha dicho que su integridad y su independencia serán respetados y asegurados. En una palabra lo que está en juego es la moralidad internacional. Dejando aparte el reino de Dios, no existe sobre la tierra ninguna nación superior a las otras [...] Dios y la historia recordarán nuestro fallo." Vid. Serrano Migallón, Fernando (comp.), *Con certera visión: Isidro Fabela y su tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 91-92.

administración cardenista no reconoció la expansión del imperio italiano en África, mantuvo únicamente un encargado de negocios en Roma y se negó a recibir las cartas credenciales del embajador italiano.

En mayo de 1937 los trabajos oficiosos de los italianos por expulsar a Etiopía de la Liga estaban rindiendo frutos. Isidro Fabela, quien se hizo cargo de la delegación mexicana en la SDN tras la renuncia de Bassols,⁷⁶ pudo constatar que su cometido de defender “los derechos abisinios en cualesquiera circunstancias en que sean o pretendan ser conculcados”⁷⁷ estaba en peligro.

Durante la Asamblea extraordinaria reunida en mayo de 1937, el presidente de la misma le advirtió a Fabela sobre los rumores extendidos de que “algo se trama contra Etiopía”.⁷⁸ Durante la sesión del 16 de mayo, el representante polaco, Komarniski, se dedicó a murmurar “con mañosa habilidad” que Etiopía había dejado de existir como país independiente, para que sus palabras quedaran asentadas en el acta de la Asamblea.⁷⁹

Isidro Fabela, intentó contrarrestar de inmediato la acometida polaca. Sin embargo, a diferencia de su homólogo polaco, habló en voz alta declarando su oposición a las declaraciones de Komarniski. Fabela consideraba que era necesario dejar sentado que su gobierno no estaba de acuerdo con la idea de que el Estado etíope había dejado de existir, en tanto el silencio se podía interpretar como avenencia. Lo que expuso a continuación fue tajante. En nombre de México

⁷⁶ Bassols comunicó al presidente Cárdenas su decisión de renunciar a sus cargos diplomáticos de ministro de México en Londres y representante en la Sociedad de Naciones juzgando que su deber era “ir a España a luchar contra los militares fascistas” y considerando que era más útil en España que en un cargo diplomático que no le interesaba. Vid. Aguilar, *Op.Cit.*, pp. 40-42. La trayectoria de Isidro Fabela puede seguirse en Serrano Migallón, *Op.Cit.*

⁷⁷ Fabela, Isidro, *Cartas... Op.Cit.*, p. 5.

⁷⁸ Fabela, Isidro, *Cartas.... Op.Cit.*, p. 232.

⁷⁹ *Ídem*

declaró "de la manera más enérgica", protestar contra toda maniobra tendiente a expulsar del seno de la Sociedad de las Naciones a un miembro de ella.⁸⁰

La intervención de Fabela a favor de Etiopía influyó en el mantenimiento de ésta como miembro societario. No se puede establecer en qué medida la declaración de Fabela a nombre del gobierno mexicano fue determinante, pero lo cierto es que dieciocho años más tarde Haile Selassie visitó México para refrendar su agradecimiento y condecorarlos a él y a Cárdenas.⁸¹

La postura mexicana ante el conflicto ítalo-etíope se basó en una interpretación fiel del Pacto de la Sociedad de Naciones, cuya violación por parte de Italia se ha descrito ya en un apartado anterior. Además, formaba parte de la creencia firme de que la defensa de las causas de Estados débiles frente a agresiones imperialistas era, en última instancia, la mejor forma que tenía México de preservar su soberanía y hacer respetar su derecho de autodeterminación. Lo anterior, fue llevado a la expresión máxima con la defensa del gobierno republicano español amenazado entre 1936 y 1939.

⁸⁰ *Ibídem*, p. 233.

⁸¹ Tras la exitosa intervención de México en defensa de la membresía etíope, Haile Selassie telegrafió en gratitud a Lázaro Cárdenas y escribió la siguiente nota a Isidro Fabela: *"Excelencia: ¡Que la paz sea con vos! Raros son los corazones generosos que no temen apartar su apoyo a los pueblos sumergidos en la desgracia, cuya debilidad aleja toda amistad. Es un gran consuelo para Etiopía enterarse de la enérgica protesta de México contra los adoradores de la fuerza, y la afirmación ante los representantes reunidos en Ginebra respecto al inquebrantable deber hacia el pacto y a los derechos de los Estados miembros de la liga. El soberano legítimo del imperio Etíope, en su nombre personal y en el nombre de su pueblo, dirigen a vuestra nación, a vuestro gobierno y a vos mismo, los más vivos agradecimientos de Etiopía y el homenaje de su profundo reconocimiento. Bath, 28 de mayo de 1937. Haile Selassie I."* Vid. Fabela, *Op.Cit.*, pp. 233-234.

1.2 La solidaridad con la República española

La posición de México frente al conflicto español representa sin duda uno de los momentos cumbres en la historia de la política exterior mexicana del siglo XX. México fue el único país que brindó apoyo diplomático abierto al gobierno republicano español; un apoyo que se extendió a los planos de la asistencia material y humanitaria y que convirtió a México en un digno defensor solitario de una difícil causa.

Al estudiar el caso español y el papel desempeñado por México en los intentos de llevarlo a resolución en la SDN, puede apreciarse claramente el significado de la participación mexicana en la Liga. No fueron sólo la estrecha cooperación y el paralelismo histórico-ideológico establecidos con la Segunda República española los que llevaron a Lázaro Cárdenas, la cancillería y gran parte del círculo diplomático a adoptar una postura tan determinante. España había sido tradicionalmente líder del bloque iberoamericano y la posición en la que el conflicto colocaba a su gobierno legítimo implicaba un natural debilitamiento en sus posibilidades de influir en las decisiones internacionales. Ello le otorgó a México oportunidades inmejorables. En primer lugar, demostrar su solidaridad para con un país amigo sin traicionar sus principios; en segundo término, obtener el liderazgo del bloque latinoamericano y, por último, consolidar su posición en la Liga, de cuya participación se enorgullecía profundamente el régimen.⁸²

⁸² 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.



Imagen 1.
Narciso Bassols

En relación con lo anterior, el criterio de Cárdenas era que “el ingreso de México a la Sociedad de Naciones ha sido uno de los más brillantes triunfos diplomáticos de nuestra Cancillería. La posición internacional que ha alcanzado México indiscutiblemente la ha resentido el gobierno de los Estados Unidos”. Estar en la Liga era “disponer de una tribuna en Europa contra el predominio de nuestros vecinos”.⁸³

Como se recordará, Estados Unidos no era miembro de la Sociedad de Naciones, aunque cooperaba con los organismos técnicos asociados a la Liga. La membresía mexicana a la misma era pues, una oportunidad inmejorable para ampliar las esferas de acción mexicanas fuera de la influencia de Estados Unidos.

Tocó a Narciso Bassols y a Isidro Fabela operar la política dictada directamente por Cárdenas en torno al caso español. Desde el foro ginebrino ambos se encargaron de denunciar la reprochable actitud de los miembros de la Liga frente al conflicto peninsular.

En un discurso pronunciado el 2 de octubre de 1936, con motivo de la XVII Asamblea General de la Sociedad, Narciso Bassols realizó una crítica de la efectividad de los mecanismos de dicha organización, instando a su revisión y aludiendo al caso español. Bassols respondió a los cuestionamientos que habían sido planteados al gobierno mexicano, por parte de la opinión pública

⁸³ Cárdenas, Lázaro, *Op. Cit.*, p. 350.

internacional, en torno a la venta de 20,000 fusiles 7mm y de 20 millones de municiones a los republicanos, autorizada por el presidente mexicano.⁸⁴

Bassols argumentó que la política de cooperación material se encontraba “dentro del ejercicio de la soberanía mexicana” y que la posición mexicana hacia el conflicto español se sustentaba en sólidas bases jurídicas. Asimismo, instó a los miembros de la Sociedad a buscar “los medios de lograr la aplicación eficaz de las reglas jurídicas vigentes”.⁸⁵ Esto, en referencia a la obligación del cumplimiento de los artículos décimo y undécimo del Pacto de la Sociedad de Naciones.⁸⁶

A su debido tiempo, Isidro Fabela apeló a argumentos éticos y jurídicos para tratar de llevar a resolución el conflicto español en el seno de la Sociedad. El presidente Lázaro Cárdenas, le había ordenado actuar bajo la premisa de que, en tanto miembro de la Sociedad de Naciones agredido por las potencias totalitarias, España tenía el derecho a la protección moral, política y diplomática, y a la ayuda material de los demás estados miembros de acuerdo con las disposiciones expresas y terminantes del pacto.⁸⁷

⁸⁴ Fuentes Mares, José, *Historia de dos orgullos*, México, Océano, 1984, p. 137. La venta de materiales de guerra habría sido solicitado por conducto del embajador español en México, Félix Gordón Ordás. Vid. Matésánz, *Op. Cit.*, p. 103.

⁸⁵ Martínez Legorreta, Omar, *Actuación de México en la Liga de las Naciones. El caso España*, México, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Diplomáticas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1962, pp.199-202.

⁸⁶ El artículo décimo del Pacto de la Sociedad de Naciones especificaba que los miembros de la Sociedad se comprometían a respetar y a mantener contra toda agresión exterior, la integridad territorial y la independencia política de todos los miembros de la misma y que en caso de agresión, el Consejo de la organización determinaría los medios para asegurar el cumplimiento de dicha obligación. Por su parte, el artículo undécimo señalaba que toda guerra o amenaza de guerra afectase o no directamente a los miembros de la Sociedad, interesaba a la Sociedad entera y que ésta debía tomar las medidas necesarias para garantizar eficazmente la paz de las naciones. De igual manera, se especificaba que todo miembro de la Sociedad tenía el derecho de llamar la atención de la Asamblea o del Consejo acerca de cualquier circunstancia que pudiera turbar la paz entre las naciones.

⁸⁷ Fabela, Isidro, *Op.Cit.*, pp.4-5.



Imagen 2.
Isidro Fabela

En su discurso pronunciado durante la sesión del 20 de septiembre de 1937, en el marco de la XVIII Asamblea de la Liga, Fabela denunció el caso español, dejando claro que su gobierno “considera como peligrosa la política de sustraer de la Liga los problemas fundamentales de la paz, tratando de ocultar la realidad por medio de ficciones en vez de afrontarla valientemente”.

Asimismo, condenó a los “responsables de las guerras” que continuaban con su política de agresión. El argumento más contundente expuesto por Fabela, fue aquel que indicaba que “la forma y tiempo en que ha tratado de aplicarse dicha política (la de No Intervención) no han tenido como consecuencia sino privar a España de la ayuda que su gobierno legítimo podía lógicamente esperar, conforme al Derecho Internacional” y que la política de los Estados miembros no correspondía a los deberes precisos establecidos en el Pacto.⁸⁸

A grandes rasgos, la interpretación mexicana del principio de No Intervención, se basó en la convicción de que el no prestar ayuda a un gobierno amenazado por potencias extranjeras era intervenir a favor de éstas y en detrimento del gobierno legítimo. El principio de neutralidad no aplicaba tampoco al caso pues México consideraba injustificado el reconocimiento de la beligerancia del bando sublevado, lo que le permitía y le obligaba a aplicar las disposiciones de la “Convención sobre derechos y deberes de los estados en casos de luchas

⁸⁸ Martínez Legorreta, *Op. Cit.*, pp. 203-205.

civiles” suscrita durante la VI Conferencia Panamericana de la Habana en 1928. Los contratantes de dicha conferencia se comprometían a prohibir el tráfico de armas y material de guerra a un país en guerra civil, salvo en aquellos casos en que fuese destinado al gobierno legítimo y mientras no fuese reconocida la beligerancia.⁸⁹

Las denuncias mexicanas no lograron cambiar el curso de los acontecimientos españoles, ni romper con la No Intervención. Al respecto, el único logro de la diplomacia mexicana fue el haber evitado, en marzo de 1937, la extensión del acuerdo de No intervención a América Latina, lo que hubiese podido empeorar la ya difícil y aislada posición del gobierno republicano.⁹⁰

México emprendió en solitario la defensa diplomática del gobierno republicano y su apoyo se extendió a renglones más amplios y trascendentales: acogió a miles de refugiados que hacia finales de los 30' y principios de los 40', escribieron el episodio del exilio republicano español en México, reconoció al Gobierno de la República en el Exilio y llevó el caso español a la Organización de Naciones Unidas.

1.3 México contra el *Anschluss*

No fue sólo la impasividad de los contratantes del Pacto societario frente al caso español la única empresa que la representación mexicana en Ginebra defendió

⁸⁹ Matesánz, José Antonio, *Las raíces del exilio. México y la guerra civil española, 1936-1939*, México, El Colegio de México, 1999, pp. 225-226.

⁹⁰ Enríquez Perea, Alberto (comp.), *México y España: solidaridad y asilo político, 1936 - 1942*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1990, pp. 160-163.

unilateralmente. México fue el único país que protestó por la anexión de Austria a Alemania. Tan difícil trabajo le correspondió a Isidro Fabela.

La protesta girada a la Liga de Naciones el 19 de marzo de 1938 -un día después de decretarse la nacionalización de la industria petrolera- por el político mexiquense demandó el cumplimiento del artículo décimo del Pacto de la Liga.⁹¹ Es decir, Fabela recalcó la obligación de respetar y mantener contra toda agresión exterior la integridad territorial e independencia política de todos los miembros de la Sociedad. Para Fabela, "la forma y circunstancias que causaron la muerte política de Austria significan un grave atentado al Pacto de la Liga de las Naciones y a los principios del derecho internacional". Eso, en tanto que Austria había dejado de existir por una agresión que violaba los tratados internacionales y se pasaba por alto que la modificación de fronteras tenía que ser sometida a la revisión del Consejo de la Sociedad. En consecuencia, todo convenio que menoscabara la independencia de Austria debía considerarse como ilegal.

Frente a las opiniones de que la anexión parecía gozar de la venia del pueblo austriaco, Fabela argumentó que las autoridades que habían abandonado el poder ejecutivo -Schuschnigg- no representaban al pueblo austriaco y no habían obrado con libertad: "*voluntas coacta voluntas non est.*"

Por último, la protesta del delegado mexicano en Ginebra, hecha a título del gobierno mexicano, apuntaba que la única manera de conquistar la paz y evitar nuevos atentados internacionales como los de Etiopía, España, China y Austria, era cumplir las obligaciones del Pacto, los tratados suscritos y los principios de

⁹¹ Katz, Friedrich, *Nuevos ensayos mexicanos*, México, Era, 2006, pp. 403-405.

derecho internacional. De no ser así el mundo caería en una conflagración mucho más grave que la se quería evitar fuera del sistema de la Liga de las Naciones.⁹²

De nuevo, las declaraciones mexicanas no tuvieron ningún efecto sobre el curso de los acontecimientos. Sin embargo, Fabela comunicó a la Secretaría de Relaciones Exteriores que la protesta de México había sido acogida con beneplácito por la prensa de izquierda en Suiza, mientras que la recepción del comunicado alemán en torno a la desaparición de Austria por el Secretario General de la Liga había sido reprobada.⁹³

Sólo el curso posterior de los acontecimientos otorgaría de nuevo la razón a la política mexicana en la SDN. Incluso, el gobierno austríaco le reconocería a México el haber sido el único país en protestar por la anexión. En Viena, la "Plaza México" cuenta con una placa que consigna la valiosa actitud del gobierno mexicano.

La posición frente a los anteriores casos de controversia le valió a México un gran prestigio en términos internacionales. En lo nacional, coadyuvó a diversificar las esferas tradicionales de interés. La política mexicana no se limitaba ya sólo a la relación con Estados Unidos, sino que se ampliaba a los terrenos de la cooperación multilateral. Ello abría posibilidades a una participación renovada en los foros de cooperación multilateral una vez que la gran conflagración por venir quedara resuelta. Sin embargo, la naturaleza de la guerra significó para México una retracción en política exterior. La distante relación con los Estados Unidos de

⁹² Protesta de México, 19.III.1938, Archivo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores (en adelante AHSRE), III-2388-2 (I) s.f.

⁹³ Isidro Fabela a Relaciones Exteriores, 28.III.1938, AHSRE-III-1703-1 (II), s.f.

los años del cardenismo fue suplida por una cooperación sin precedentes en las esferas política, económica y militar.

TERCERA PARTE

LOS ALCANCES DE LA COOPERACIÓN HEMISFÉRICA

A finales de 1939, mientras el mundo conocía la noticia de que la temida conflagración internacional había estallado, la preocupación principal de la administración cardenista era definir la posición que debía asumir México al respecto. Ello, no precisamente en términos políticos, pues estaba claro que la administración mantendría una política neutral. La cuestión de fondo era, más bien, poner en la balanza los beneficios que una cooperación estrecha con los Estados Unidos podía reportarle a un país que se encontraba en una encrucijada.

La presión de las compañías petroleras afectadas por el decreto de nacionalización había hecho necesaria la búsqueda de otros mercados. Tras una serie de valoraciones, acercamientos y distanciamientos, para 1939 se habían firmado ya algunos acuerdos comerciales con Italia, Alemania compraba grandes cantidades de petróleo mexicano a través de un intermediario estadounidense y Japón hacía lo propio por medio de la Pacific Oil Company.⁹⁴

La opinión estadounidense al respecto estaba dividida: el Departamento de Estado mantenía una política de apoyo a las compañías petroleras mientras que tanto Roosevelt como Morgenthau -Secretario del Tesoro- hacían lo necesario para que un arreglo entre las compañías y el gobierno mexicano fuera posible. Lo anterior, tomando en cuenta la importancia que los recursos mexicanos podían

⁹⁴ Katz, *Op. Cit.*, p. 397.

tener en caso de que la Unión Americana se viera comprometida en un esfuerzo bélico.

Mientras tanto, la administración cardenista jugó las cartas que tenía a su favor y buscó acercarse al ejecutivo estadounidense a través del Departamento del Tesoro y no a través del Departamento de Estado, que contaba con un secretario que se inclinaba hacia los intereses de los empresarios petroleros.⁹⁵ En las condiciones imperantes, Cárdenas prefería promover un acercamiento con los Estados Unidos antes que fortalecer sus nexos con regímenes fascistas a los que había claramente reprobado en la Sociedad de Naciones.

Los arreglos con las compañías estadounidenses fueron finalmente posibles a principios de 1940. Ello, gracias a la combinación de varios factores: la intervención directa de Roosevelt y Morgenthau; el advenimiento de la guerra; una hábil maniobra diplomática que culminó en la retirada del embajador británico y permitió que la batalla con las compañías petroleras fuera librada en un solo frente; y el conocimiento profundo de las posibilidades mexicanas por parte de la Secretaría de Economía.⁹⁶

En 1940, el secretario de Economía Nacional Eduardo Suárez, le había señalado ya a Cárdenas que la cooperación con Estados Unidos durante la guerra era inevitable. Lo que debía hacer México era venderla al mejor precio posible. Suárez sabía que al terminar la guerra, el espectro de la cooperación se

⁹⁵ Guillén, Diana, "Intereses políticos *versus* intereses económicos?: el Congreso de los Estados Unidos de América y la expropiación petrolera en México, 1938-1942", Suárez Argüello, Ana Rosa (coord.), *Pragmatismo y Principios. La relación conflictiva entre México y Estados Unidos*, México, Instituto Mora, 1998, p. 390.

⁹⁶ Se sabía que el gobierno norteamericano comenzaría pronto a aumentar sus reservas de petróleo. Vid. Schuler, Friedrich, *Op.Cit.*, pp. 88-126

desvanecería y el México de industrialización en ciernes tendría que enfrentarse a un ya industrializado Estados Unidos⁹⁷.

México debía pues, aprovechar al máximo las posibilidades de cooperación con su vecino. Ello significaba la declinación del discurso nacionalista de los primeros años del cardenismo: el país debía contar ahora con una fuerza de trabajo unificada y despolitizada que pudiera hacer frente al proceso de desarrollo nacional en los tiempos de guerra. Ese fue el nexo, según Schuler, entre el cardenismo y el avilacamachismo. El tiempo de poner las necesidades del Estado sobre las necesidades del individuo había llegado.⁹⁸ El interés nacional se había transformado y la relación con los Estados Unidos también: la guerra ligó a la economía mexicana con la estadounidense en términos sin precedentes.⁹⁹

1. Los factores de la "ecuación creadora"

La ceremonia de toma de protesta de Manuel Ávila Camacho como presidente de la república contó con una presencia inusitada: el vicepresidente estadounidense Henry Wallace. Ello ponía de manifiesto que una nueva era en las relaciones con el vecino del norte acababa de inaugurarse. Wallace no asistió al evento debido a una manifestación espontánea. Las bases de la cooperación bilateral se habían establecido durante los últimos años del mandato de Lázaro Cárdenas, en medio de una compleja relación que no dejará de merecer estudios más profundos que los que se han realizado hasta la fecha.

⁹⁷ *Ibídem*, p. 30.

⁹⁸ *Ibídem*, pp. 173-175.

⁹⁹ Kight, Alan, "Cardenismo: Juggernaut or Jalopy", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 26, No. 1, Febrero de 1994, p. 106

La cooperación entre México y Estados Unidos durante la guerra no constituye un caso excepcional, dado que fue una constante para casi todos los países latinoamericanos. La puesta en práctica de la política rooseveltiana del Buen Vecino, la aceptación estadounidense del principio de No Intervención durante la Séptima Conferencia Internacional de Estados Americanos en Montevideo y la liquidación -parcial- de la política intervencionista en el Caribe, fomentaron un acercamiento entre Estados Unidos y un buen número de naciones del continente.

De igual forma, los mecanismos de consulta interamericanos coadyuvaron a tomar una postura conjunta -con ciertas reticencias- respecto al papel del continente en la guerra. Durante la Conferencia de Ministros de Panamá de 1939 se discutió la creación de una zona de seguridad alrededor del continente; una zona que debía permanecer libre de agresión. Sin embargo, ningún compromiso claro sobre la vigilancia de dicha zona fue adoptado.

Acuerdos más concretos fueron tomados en la Conferencia de la Habana de 1940, donde se discutió la defensa del continente. El producto final de la misma fue una Declaración de Cooperación y Asistencia Recíproca que estableció que cualquier agresión por un Estado no americano contra la integridad o independencia de uno americano sería considerada agresión contra todos.¹⁰⁰ La única cuestión que quedaba pendiente era el peligro que representaba la existencia de posesiones coloniales europeas en el ámbito continental.

¹⁰⁰ Humphreys, R.A., *Latin America and the Second World War*, Vol. 1, London, Athlone, 1981, pp.43-75.

No sólo las relaciones políticas intercontinentales se estrecharon. También lo hicieron las relaciones económicas, con todo y que las actitudes de recelo hacia Estados Unidos subsistían. En varios países -México incluido- se manifestó el temor de que los Estados Unidos terminaran practicando una política ocupacionista con el pretexto de la defensa del continente. Con todo, este acercamiento se tradujo en el aumento en la compra por Estados Unidos de materiales estratégicos: estaño y tungsteno bolivianos; caucho, manganeso, níquel, cromo, mica y cristal brasileños; antimonio, cobre, grafito, plomo, mercurio y tungsteno mexicanos; zinc, cobre, antimonio, vanadio y plomo de Perú, entre otros;¹⁰¹ así como de un gran número de productos agrícolas y ganaderos centro y sudamericanos respectivamente.

En ese marco, la entrada en la guerra de Estados Unidos no podía sino traer declaraciones similares de algunos países del continente. Sin embargo, la gran mayoría prefirieron esperar a que sobreviniera un ataque claro a sus intereses para posicionarse del lado de los aliados.

La inminencia de una participación estadounidense en la guerra se había previsto ya desde 1940. Los menos optimistas consideraban que Gran Bretaña no podía librar sola una guerra contra Alemania. En ese sentido, el 14 de agosto de 1941 el presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt y el primer ministro británico Winston Churchill firmaron la Carta del Atlántico.¹⁰² El documento hizo del conocimiento público la existencia de principios comunes en las políticas nacionales de Estados Unidos y Gran Bretaña: el rechazo al expansionismo

¹⁰¹ *Ibídem*, p. 85

¹⁰² Chamberlin, Waldo, *A Chronology and Fact Book of The United Nations*, New York, Oceana Publications, 1964, p. 11.

territorial, el respeto a la libre autodeterminación de los pueblos, el derecho de las naciones a disfrutar en iguales términos de las ventajas del comercio y de la producción de materias primas, el compromiso de colaboración entre las naciones para asegurar el avance económico y la seguridad social, el deseo de establecer la paz tras vencer definitivamente a la tiranía nazi, la voluntad de que esa paz fuese mundial y, por último, la renuncia a la fuerza como medio de solución de controversias.

Si bien la Carta del Atlántico no era una declaración de guerra, sí manifestaba la existencia de un compromiso estadounidense para con los británicos. Ya en 1941 Roosevelt había logrado persuadir al Congreso de autorizar contratos de arrendamiento que permitían abastecer de materiales de guerra a los ingleses para prevenir que fueran vencidos por los alemanes.¹⁰³ Pese a ello, la opinión pública norteamericana mostraba aún reservas en torno a una participación más activa en el conflicto que implicaba el esfuerzo de pelear una guerra que aún consideraba ajena.

Sin embargo, los acontecimientos estaban a punto de tomar otro rumbo. Desde mediados de 1941 los japoneses desviaron su mirada de la Unión Soviética como blanco predilecto y optaron por la confrontación con los Estados Unidos, lo que finalmente precipitó la entrada de éstos a la contienda. A decir del internacionalista norteamericano Joseph Nye, la decisión de los japoneses estuvo basada en la creencia de que un ataque a los norteamericanos no implicaría su entrada en la guerra, sino la desmoralización de la sociedad estadounidense que disuadiría a sus dirigentes de participar en la contienda que, de ese modo, nunca

¹⁰³ Nye, *Op. Cit.*, p. 101.

se convertiría en una guerra que involucrara a la totalidad de las potencias.¹⁰⁴

Pero el cálculo resultó erróneo y los Estados Unidos declararon la guerra a Japón el 8 de diciembre de 1941, tan sólo un día después del ataque a Pearl Harbour.

Tras la declaración de guerra a Japón, vino la Declaración de las Naciones Unidas, grupo integrado por 26 naciones entre las que, obviamente, se incluían los Estados Unidos, el Reino Unido, la Unión Soviética y China.¹⁰⁵ Los países declarantes afirmaban suscribirse a los propósitos de la Carta del Atlántico y “convencidos de que la victoria sobre el enemigo era esencial para defender la vida, la libertad, la independencia y la libertad religiosa y, para preservar los derechos humanos y la justicia en sus propios territorios y en otros, estando comprometidos en la batalla común contra las brutales y salvajes fuerzas que buscaban subyugar al mundo” declaraban su adscripción a dos puntos principales: el compromiso de cada gobierno de emplear todos sus recursos económicos y militares contra los miembros del Pacto Tripartito y sus adherentes y la afirmación de la cooperación mutua que implicaba la renuncia a firmar un armisticio individual con los enemigos. La declaración de las Naciones Unidas, fechada el 1º de enero de 1942 y firmada en Washington, incluía un párrafo que dejaba abierta la posibilidad de adhesión a la misma a naciones que desearan colaborar en la lucha por la victoria sobre el "hitlerismo".

El ataque a los Estados Unidos significaba en el contexto continental, la agresión a un país americano y obligaba a cualquier signatario de los

¹⁰⁴ *Ibíd.*, p. 104.

¹⁰⁵ La lista de signatarios originales de la carta incluía también a Australia, Bélgica, Canadá, Costa Rica, Cuba, Checoslovaquia, República Dominicana, El Salvador, Grecia, Guatemala, Haití, Honduras, India, Luxemburgo, Holanda, Nicaragua, Noruega, Panamá, Polonia, Sudáfrica y Yugoslavia.

compromisos de Panamá y La Habana a asumir su responsabilidad. Varias repúblicas americanas declararon la guerra al Eje y firmaron la Declaración de las Naciones Unidas, pero entre ellas no se encontraba México. Pese a que los compromisos suscritos a nivel continental implicaban una respuesta consecuente con los mismos, el gobierno mexicano decidió actuar con cautela y no declarar la guerra a los países del Eje sino sólo precipitar la ruptura de relaciones diplomáticas¹⁰⁶ y extremar las medidas de control sobre los nacionales alemanes, italianos y japoneses radicados en territorio mexicano.

Asimismo, en diciembre de 1941 un decreto presidencial estableció que México no consideraría beligerantes a las naciones americanas que estuviesen en estado de guerra con países de fuera del continente y se concedió autorización a barcos, hidroaviones y navíos de los países del hemisferio para fondear en aguas y puertos mexicanos. Además, el Ejecutivo fue autorizado para permitir el paso por el territorio nacional a fuerzas de otras naciones americanas en caso de que hubiera urgencia extrema. La medida siguiente fue la creación de la Región Militar del Pacífico, designándose comandante de la misma al ex presidente Lázaro Cárdenas. Para enero de 1942, se estableció la Comisión mexicana – norteamericana de Defensa Conjunta, que tenía como objetivo la definición de los límites de la cooperación militar global.¹⁰⁷

La posición del gobierno mexicano frente a la guerra y los Estados Unidos estaba fijada: México cooperaría con su vecino del norte, pero mantendría el

¹⁰⁶ El Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia se haría cargo de los intereses mexicanos en Alemania, Italia y Japón.

¹⁰⁷ Torres, Blanca, *México y el Mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, Tomo VII, México, Senado de la República - El Colegio de México, 1991, pp. 26-28. En ese mismo mes, Ávila Camacho decretó la nacionalización o intervención de los bienes de ciudadanos de países del Eje.

control de las operaciones militares en un afán de prevenir que las acciones emprendidas por los altos mandos estadounidenses vulneraran la soberanía nacional y la integridad territorial, so pretexto de combatir a una "quinta columna".

Los límites de la cooperación mexicana con los aliados pretendían extenderse más al plano económico que al militar, como lo mostraba la propuesta presentada por el Canciller Ezequiel Padilla en la Reunión de Ministros de Río de Janeiro. La "Recomendación de Producción de Materiales Estratégicos" instaba a los países del continente a producir ese tipo de bienes en mayor escala para contribuir al esfuerzo bélico de los aliados. Además de presentar la recomendación, Padilla dejó claro a los presentes en la Conferencia que "...no estamos reunidos aquí el día de hoy para debatir con melosidad la paz, sino para hablar en términos de solidaridad continental, tan gravemente amenazada ahora".¹⁰⁸

La posición oficial mexicana respecto a la guerra y la cooperación continental había levantado no pocas inconformidades, sobre todo entre los sectores más nacionalistas de la política mexicana. Ello obligó al secretario de Relaciones Exteriores, Ezequiel Padilla, a defender vehementemente la que llamó "Doctrina Continental" en el Senado de la República.

Los críticos más duros del régimen consideraban que México soportaría una carga muy pesada de comprometerse en el esfuerzo bélico. Sobre todo, cuando otras naciones habían rechazado ese compromiso: Argentina, Brasil y Uruguay, a decir de un senador que interpeló a Padilla durante su comparecencia ante el Senado de la República a principios de 1941. Algunos sectores

¹⁰⁸ Humphreys, *Op. Cit.*, p. 36.

consideraban que México no corría ningún peligro aún en medio del escenario bélico; eran los vecinos del norte los que debían preocuparse y ocuparse de defenderse, respetando siempre claro está, la integridad territorial de México.

La respuesta de Padilla ante los cuestionamientos que cotidianamente se presentaban pero que se hicieron notar especialmente aquel marzo de 1941, fue clara: "México defenderá la Doctrina Continental porque haciéndolo así defenderá sus propios destinos".¹⁰⁹ Las bases de la Doctrina Continental estaban dadas no sólo desde la cooperación hemisférica, según se desprende del discurso del canciller. La causa continental de México tenía que ver con la defensa del derecho internacional, con el rechazo en torno a la existencia de razas privilegiadas y con la gran confianza que inspiraban la política del Buen Vecino y los funcionarios estadounidenses Cordell Hull y Henry Wallace. México debía pues "ligar la técnica, la ciencia y el capital creador de los unos, con los grandes recursos potenciales y las oportunidades extraordinarias de los otros". Todo ello formaba parte de una "ecuación creadora" en la que los factores eran los países latinoamericanos dispuestos a la cooperación para la defensa del continente.¹¹⁰

Para principios de 1942, las esferas de cooperación con los Estados Unidos se habían ampliado. Consciente este último país de que el continente necesitaba estar preparado para defenderse, había iniciado una serie de trabajos que incluía asesoría militar, industrial y de comunicaciones. En el caso de México, una investigación sobre la capacidad del sistema ferroviario había sido realizada por

¹⁰⁹ Departamento de información para el extranjero de la SRE, *La Doctrina Continental en el Senado de la República*, México, SRE, 1944, pp. 20-31.

¹¹⁰ *Ibíd.*, pp. 31-40.

comisiones de trabajo mixtas y las labores de la inteligencia en el país habían sido impulsadas con apoyo de los Estados Unidos.

Así estaban las cosas cuando en mayo de 1942, llegó la declaración mexicana de guerra contra el Eje, convirtiéndose el nuestro en el primer país en adherirse a la Declaración de las Naciones Unidas el 5 de junio de ese mismo año.¹¹¹

El Presidente Ávila Camacho propuso la medida al Senado tras el hundimiento de dos barcos mexicanos. El primero de ellos, "Potrero del Llano", fue hundido por un submarino alemán el 13 de mayo, dejando un saldo de 14 víctimas. El segundo, "Faja de Oro", fue hundido una semana después, aun cuando a través del Ministerio del Exterior sueco, México había protestado contra el hundimiento del "Potrero del Llano" y exigido las indemnizaciones correspondientes. La protesta mexicana había sido desatendida por las legaciones italiana y japonesa, mientras que la alemana se había negado incluso a recibir la protesta.¹¹²

Con la entrada de México en la contienda, todo el norte y el centro de América se encontraba unido en una declaración de guerra que, al interior, no produjo gran asombro porque se había decidido esperar la existencia de un *casus belli* antes de realizar cualquier declaración. Tras lo anterior, se realizaron distintas acciones tendientes a evitar las actividades de una "quinta columna" en México.

¹¹¹ Veinte naciones más adhirieron sus firmas entre el 10 de junio de 1942 y el 1º de marzo de 1945. Quienes se adhirieron a la Declaración, en orden cronológico fueron: Filipinas, Etiopía, Irak, Brasil, Bolivia, Irán, Colombia, Liberia, Francia, Ecuador, Perú, Chile, Paraguay, Venezuela, Uruguay, Turquía, Egipto, Arabia Saudita, Líbano y Siria.

¹¹² Discurso proponiendo la declaración de guerra a Alemania, Italia y Japón ante el Congreso, 28.V.1942, AHSRE, III-638-27, s.f.

Éstas incluyeron la restricción de ciertas libertades y la consignación de un delito que tendría gran peso histórico a posterior: el de disolución social.

Pese a que la alianza entre México y los Estados Unidos no fue bien vista por todos los sectores de la opinión pública mexicana,¹¹³ por representar un supuesto giro hacia la derecha, las inquietudes se calmaron con prontitud. El llamado de líderes de izquierda como Vicente Lombardo Toledano a la colaboración material contribuyó a ello. Ello pone de manifiesto la idea expresada por Knight en torno a la conservación de la estructura institucional del cardenismo después de 1940, pese a la relegación de su dinámica.¹¹⁴



Imagen 3.
Manuel Ávila Camacho y Franklin D. Roosevelt
durante la visita de Roosevelt a México.

¹¹³ Meyer, Lorenzo, "La guerra fría en el mundo periférico: el caso del régimen autoritario mexicano. La utilidad del anticomunismo discreto", Daniela Spenser (coord.), *Espejos de la guerra fría: México, América Central y el Caribe*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores - Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social - Porrúa, 2004, pp. 110-112.

¹¹⁴ Knight, *Op. Cit.*, p. 170.

Así las cosas, 1942 fue bautizado como "el año del esfuerzo". La campaña por la unidad nacional a favor de la guerra exaltó los valores patrios y la unidad panamericana, al tiempo que la conflagración internacional tomaba los tintes de "guerra militarmente defensiva y económicamente ofensiva", justificada en la "proyección de la esperanza hacia un futuro promisorio y más justo que se derivaría del acomodo necesario y natural una vez que concluyera el conflicto".¹¹⁵

El año siguiente, el presidente estadounidense realizó la primera visita oficial de un mandatario de aquel país a la república mexicana. Roosevelt, quien se hizo acompañar de Sumner Welles, se entrevistó con Ávila Camacho en la ciudad de Monterrey en el mes de abril. Tan celebrada ocasión contó también con la asistencia de Ezequiel Padilla, Francisco Castillo Nájera, George Messersmith, Miguel Alemán Valdés y Marte R. Gómez.¹¹⁶

La visita de Roosevelt a México fructificó en una serie de acuerdos bilaterales que afectaban también las relaciones de México con los países aliados. Por ejemplo, el gobierno de Ávila Camacho se comprometía a mejorar sus relaciones con los aliados, en específico, con Inglaterra y la Unión Soviética. Asimismo, se llegó a conclusiones en materia de contratos de trabajo para mexicanos y de fortalecimiento de los esfuerzos productivos para aumentar el volumen de materias primas exportadas a los Estados Unidos. Un asunto que comenzó a ventilarse también fue el de ampliar la cooperación mexicana al envío de efectivos militares.¹¹⁷

¹¹⁵ Torres, Blanca, *México en la Segunda Guerra Mundial*, México, El Colegio de México, 1979, p. 104.

¹¹⁶ S.a., "Visita de Roosevelt a México", AHSRE, III-643-1 Bis (IV), s.f.

¹¹⁷ Informes periodísticos enviados a la SRE, IV.1943, AHSRE, III-643-1 Bis (V), s.f.

No obstante, la única acción militar mexicana fue la autorización para que un grupo de aviadores recibiera entrenamiento en los Estados Unidos. Dicho grupo terminaría conformando el Escuadrón 201, cuando el Senado de la República autorizó en diciembre de 1944 el envío de tropas a combate¹¹⁸. El Escuadrón 201, integrado por 300 hombres, participó en la liberación de Filipinas. Esa fue la única contribución militar de México para la causa aliada, una contribución simbólica si se considera que países como Brasil enviaron más de 20,000 expedicionarios a los campos de batalla.

¹¹⁸ *Ibídem*, pp. 142-150.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Una mirada rápida a los lineamientos de política exterior mexicana en el plano multilateral, desde la década de los 30' y hasta principios de los 40', nos permite ver que la continuidad predominó sobre la ruptura. Con frecuencia se habla de un cambio total en las directrices de la misma, lo que efectivamente puede deducirse si se toma como punto de análisis únicamente la retórica.

Es cierto que durante el sexenio cardenista la postura oficial respecto a casos de controversia internacional permitió que la política exterior mexicana adquiriera una personalidad propia y distintiva, que le trajo un gran prestigio y fructificó en la inclusión del país y de sus círculos diplomáticos en los foros de discusión internacional. Sin embargo, ello no quiere decir que de manera paralela no se llevaran a cabo cálculos basados en el interés nacional.

Tampoco es evidente que durante el sexenio de Manuel Ávila Camacho ese sello distintivo de la política exterior mexicana desapareciera. Sin afán de realizar una apología de la política exterior avilacamachista debe recordarse que el tránsito de un sistema multipolar a otro bipolar, como consecuencia del curso y desenlace de la Segunda Guerra Mundial, supuso necesariamente, la reducción del margen de acción para los medianos y pequeños poderes. Lo que queda por demostrar en los capítulos siguientes, es hasta dónde la política exterior mexicana conservó cierta autonomía en la prefiguración del nuevo orden mundial. En ese sentido, podría anticiparse que la política mexicana durante los primeros años de la guerra fue más pragmática que entreguista, pragmatismo que se había mostrado desde el sexenio de Lázaro Cárdenas.

CAPÍTULO II. MÉXICO EN LA CONSTRUCCIÓN DEL MUNDO FUTURO, 1943-1945.

DE LOS PRIMEROS TRABAJOS DE LAS NACIONES UNIDAS A LA RESOLUCIÓN XXX

*"... vamos a ganar la guerra
y vamos a ganar la paz que siga"*
Franklin D. Roosevelt¹¹⁹

La planeación del orden de posguerra fue considerada como una tarea primordial por la administración de Franklin D. Roosevelt. Tras la entrada de Estados Unidos a la contienda, el mandatario giró instrucciones precisas a los Departamentos de Estado y del Tesoro para que trabajasen en la edificación de los dos pilares sobre los cuales descansaría la vida internacional al finalizar la guerra: una organización multilateral que normara las relaciones monetarias y comerciales y un organismo mundial garante de la paz y la seguridad.

Este capítulo aborda el posicionamiento de México frente a los dos ejes de cooperación proyectados para normar la dinámica de orden mundial de la posguerra, haciendo hincapié en el proceso de construcción de la organización internacional que remplazó a la Sociedad de Naciones. En una primera parte, se realiza una aproximación al carácter de la participación mexicana en los llamados "ensayos de organización internacional" y en la Conferencia Monetaria y Financiera de Bretton Woods, foros abiertos a la participación de las Naciones Unidas y Asociadas.

Enseguida, se centra la atención en el proceso de proyección de la ONU en dos sentidos: las Conversaciones de Washington sobre Organización Internacional

¹¹⁹ Palabras de Roosevelt en un mensaje al pueblo estadounidense tras el ataque de Pearl Harbor. Citado por Ruggie, John G., *Winning the Peace. America and the World Order in the New Era*, Nueva York, Columbia University Press, 1996, p. 1.

para la Paz y la Seguridad, con invitación exclusiva a los "cuatro grandes", pero cuyos resultados se sometieron a la consideración de las naciones aliadas. Y el rol protagónico de México en la organización de una reunión interamericana que posibilitara la discusión del papel del continente en el nuevo organismo internacional.

La tercera y última parte se refiere los aspectos nodales de la opinión de México en torno al Proyecto de Dumbarton Oaks sobre la nueva organización internacional llevados a discusión en la Conferencia de Chapultepec junto con las observaciones de otras delegaciones. De dichos debates, surgió la Resolución XXX, también abordada en la parte final del capítulo y que marcó una posición general del hemisferio en lo concerniente al orden político de posguerra que se cristalizaría en San Francisco.

De las anteriores experiencias, las potencias medias y los países pequeños¹²⁰ aprendieron una gran lección: el ejercicio de la democracia no sería el sello distintivo en la construcción de los órganos del sistema internacional de posguerra. Pese a tener conocimiento de ello, México apostó por el despliegue de una política exterior activa y propositiva en los foros de cooperación multilateral, esperando obtener los mayores beneficios que su condición geoestratégica y su

¹²⁰ El concepto "mediano país" o "pequeño país" era de uso común en la época. Tales términos, eran utilizados siguiendo criterios políticos y hacían referencia a los Estados que "por su escaso desarrollo económico y cultural, o por otros factores, no influyen de manera importante en las decisiones políticas mundiales (...) se piensa en los países latinoamericanos y en la mayoría de los asiáticos y africanos". Tales Estados tenían como objetivos principales en la vida internacional la consecución de la paz, el mantenimiento de su independencia frente a amenazas externas y el aceleramiento de su desarrollo económico. Ver: Castañeda, Jorge, *Obras Completas I. Naciones Unidas*, México, Instituto Matías Romero - Secretaría Relaciones Exteriores - El Colegio de México, 1995, pp. 46-47. En numerosos artículos de internacionalistas angloparlantes el término utilizado es "small power". Para hacer referencia a México, en este trabajo se utilizará el concepto "potencia media" que implica la existencia de activismo e iniciativa en los temas de cooperación multilateral.

bien merecida reputación diplomática podían otorgarle. De ese modo, se estableció una política que se asumió como heredera de la posición enarbolada en la Sociedad de Naciones, pero que enfrentaba con pragmatismo los nuevos retos que la guerra y la proyección del orden de posguerra imprimirían a la dinámica de las relaciones internacionales.

PRIMERA PARTE.

LOS ENSAYOS DE ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL

Y LA EXPERIENCIA EN BRETTON WOODS.

Los dos primeros foros de discusión de las Naciones Unidas y Asociadas en el ámbito económico estuvieron marcados por un sello democrático. Ello inspiró en los pequeños y medianos países cierto optimismo en torno a las expectativas futuras del mundo pacificado. Los "ensayos de organización internacional" representados por la Conferencia de Hot Springs y por los trabajos de la UNRRA anticiparon un panorama esperanzador. En contraste, el tono de los debates en la Conferencia Monetaria y Financiera de Bretton Woods demostró que las cuestiones centrales del funcionamiento del sistema internacional, serían determinadas por los intereses de las grandes potencias en detrimento de los intereses de las potencias medias.

1. La Conferencia de Hot Springs sobre Agricultura y Alimentación y la Administración de Naciones Unidas para la Rehabilitación y el Socorro

México estuvo representado en las primeras dos conferencias del sistema de Naciones Unidas y Asociadas. Lo que es más, participó de las actividades de las

Naciones Unidas para la Rehabilitación y el Socorro (UNRRA por sus siglas en inglés). A la primera de las conferencias, la de Hot Springs sobre agricultura y alimentación, el gobierno mexicano envió una nutrida representación encabezada por el subsecretario de economía. Mientras tanto, la reunión tras la cual se constituyó formalmente la UNRRA contó con la presencia del embajador de México en Estados Unidos, Francisco Castillo Nájera. En ambos foros se distinguió la participación de casi todos los países americanos: los considerados como "Naciones Unidas" por haber firmado la declaración de guerra contra el Eje y, las "Naciones Asociadas", que habían cesado relaciones con el mismo y cooperado con el esfuerzo bélico. La única representación ausente fue la de Argentina.

Los temas tratados en ambos espacios eran de particular interés para los países latinoamericanos, sobre todo para los especialmente comprometidos con el aumento de esfuerzos productivos que contribuyeran a la causa aliada como Brasil y México. El interés de tales naciones se centraba fundamentalmente en los renglones que tocaban la producción y distribución de mercancías hacia las zonas devastadas durante la guerra, sujetas a un proceso de reconstrucción en un futuro cercano. En el caso mexicano, la participación activa en los ámbitos de cooperación multilateral obedecía a una tradición recién inaugurada en la década anterior y a intereses coincidentes con la línea marcada ya por el secretario de Relaciones Exteriores en su defensa de la Doctrina Continental: la colaboración

con los aliados fuera de los campos de batalla para contribuir a la paz en el contexto de desarrollo e industrialización del país.¹²¹

La primera de las reuniones antes citadas, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Agricultura y Alimentación, fue convocada en marzo de 1943 por los Estados Unidos con dos objetivos: el primero, expresado en las *Memorias de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, era el intercambio de opiniones e información sobre la producción, el consumo y la distribución de alimentos y productos agrícolas durante y después de la guerra; el segundo, declarado por un observador de la época, era hacer un llamado a los gobiernos a garantizar más y mejores alimentos para sus respectivos pueblos.¹²²

Heredera de los trabajos del Comité de Nutrición de la SDN, la conferencia dividió sus labores en cuatro secciones técnicas que abordaron las relaciones entre los niveles de producción y consumo, las necesidades del mercado, la distribución de productos y los aspectos prácticos de la aplicación de las políticas diseñadas tras las discusiones.¹²³ Éstas últimas se tradujeron en la recomendación de crear un organismo permanente dedicado al tratamiento de temas agrícolas y alimenticios, y en una serie de sugerencias tales como la creación de órganos nacionales que vigilaran el estado nutricional de las poblaciones y la política crediticia de los gobiernos para el fomento del agro.

¹²¹ La Doctrina Continental defendida por Ezequiel Padilla ante el Senado de la República pugnaba, como se ha referido en el capítulo anterior, por el fortalecimiento de la cooperación con el hemisferio y con los Estados Unidos. Dicha cooperación sería además fructífera para México, un país en vías de industrialización.

¹²² Thompson, R. J., "The United Nations Conference on Food and Agriculture", *Journal of the Royal Statistical Society*, Vol. 106, No. 3, 1943, p. 273.

¹²³ Atherton Flexner, Jean, "Food Policies of the United Nations", *The American Economic Review*, Vol. 33, No. 4, Diciembre de 1943, p. 812.

De la designación de un importante número de delegados a tal conferencia, se puede inferir que el gobierno mexicano le concedió gran importancia. La delegación estuvo presidida por el subsecretario de Economía, Manuel J. Zevada quien fue acompañado por: Eduardo Murillo Safa, oficial mayor de la Secretaría de Agricultura y Fomento; Luis Padilla Nervo, quien fungía entonces como oficial mayor de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y se convertiría más tarde en una pieza clave de la representación mexicana en la ONU; Manuel Martínez Báez, oficial mayor del Departamento de Salubridad Pública; y Roberto López, gerente del Banco Nacional de Comercio Exterior. Tan diversa representación fue asesorada por especialistas como el Dr. Josué Sáenz, director general de Estadística y el Dr. Francisco de Miranda, director del Instituto de Nutriología. Como secretario de la delegación mexicana, la SRE envió al joven y prometedor diplomático Alfonso García Robles.¹²⁴

La delegación mexicana a la conferencia de Hot Springs presentó un gran número de informes y ponencias de relevancia nacional e internacional. Los temas nacionales comprendían aspectos como la desnutrición, la protección de los bosques y la fauna y la producción henequenera. Los temas internacionales tenían que ver con las expectativas mexicanas para la posguerra: incrementos productivos para cubrir las necesidades de países devastados y en proceso de rehabilitación y las medidas requeridas para la expansión del comercio internacional. El rol de la representación mexicana fue pues, intentar conseguir los

¹²⁴ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Memorias de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1942-1943*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1943, pp. 481-486.

mayores beneficios que una potencia media podía conseguir al terminar la guerra: una dinámica que permitiera la diversificación de mercados.

La Conferencia de Hot Springs fructificó en el nacimiento posterior de Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), que tomó como misión el "ayudar a construir un mundo sin hambre". Los aportes de México a la creación de tal organismo no están expresados claramente en las *Memorias de la SRE*.¹²⁵ Sólo está consignada en las mismas "la inclusión de las propuestas mexicanas en distintos instrumentos aprobados por la Asamblea", mención que puede interpretarse como la asunción del éxito de la delegación, en cuanto a los objetivos más inmediatos perseguidos con la asistencia.

No se pone en tela de juicio la necesidad de un estudio más profundo que de luces sobre el impacto que tuvieron las resoluciones de Hot Springs en la creación de instituciones nacionales para el fomento, y que contraste las disertaciones de los especialistas en el agro asistentes a la misma con la situación del campo mexicano en la época. Recuérdese que durante el sexenio de Ávila Camacho la reforma agraria estaba casi extinta y que comenzó la desarticulación efectiva de organizaciones como la Confederación Nacional Campesina.¹²⁶

Aún más que la participación en Hot Springs, quizá fue aquella en la UNRRA la que le dejó mayores ganancias al país. No sólo las condiciones del acuerdo con la UNRRA, aparentemente favorables para México, permiten afirmar

¹²⁵ En el curso de la investigación, no fueron encontrados registros sobre la Conferencia de Agricultura y Administración en el AHSRE.

¹²⁶ Katz, Friedrich, *Nuevos ensayos mexicanos*, México, Era, 2006, p. 447.

lo anterior. En su momento, la UNRRA fue considerada como una "muestra" de cómo debía construirse un futuro organismo internacional.¹²⁷

Encargada de proveer asistencia económica a las naciones europeas después de la guerra y de auxiliar a los refugiados y desplazados,¹²⁸ su configuración a suficiencia democrática, fue muy bien vista por las potencias medias, quienes contaban con una amplia representación en ella. Si una organización de cooperación nacida en el seno de la alianza de Naciones Unidas podía regirse por principios democráticos, tal vez la organización de la paz sería también un ejercicio óptimo de democracia.

En cuanto a la configuración democrática de la UNRRA, cabe señalar que su consejo se integraba de representantes de todos los países firmantes del convenio.¹²⁹ La presidencia de éste era asignada a uno de los miembros, mientras eran nombrados tres representantes con el carácter de vicepresidentes.¹³⁰ Tal conformación fue resultado de las discusiones en las que países como Canadá y Holanda mostraron inconformidades respecto al plan original, en el que las decisiones de la UNRRA debían ser tomadas por Estados Unidos, China, Gran Bretaña y la Unión Soviética. Al final, las potencias medias o "pequeños países" lograron que predominara momentáneamente la idea de que las decisiones sobre

¹²⁷ Jessup, Philip, "UNRRA, Sample of World Organization", *Foreign Affairs*, Vol. 22, No. 3, Abril de 1944, p. 367.

¹²⁸ El primer antecedente de la Conferencia de la UNRRA se encuentra en la Conferencia de Gobiernos Aliados efectuada en Londres en 1941, a la que siguieron una serie de reuniones que condujeron a la firma del Acuerdo por el cual se estableció.

¹²⁹ Padilla a Castillo Nájera, Ciudad de México, 4.IX.1943, AHSRE, III-924-1, s.f.

¹³⁰ Durante la primera sesión de la UNRRA, uno de tres sitios en la vicepresidencia correspondió al mexicano Rafael de la Colina. Ver: Discurso de Rafael de la Colina, Atlantic City, 11.XI.1943, AHSRE, III-924-4, s.f.

el nuevo orden mundial debían ser tomadas por las Naciones Unidas en conjunto y no exclusivamente por las grandes potencias.¹³¹

La invitación a México para asistir a la Conferencia que dio origen a la UNRRA fue girada a la Secretaría de Relaciones Exteriores por Cordell Hull, utilizando como intermediario al embajador en Estados Unidos, Francisco Castillo Nájera,¹³² quien fue nombrado plenipotenciario para asistir a la misma. El embajador suscribió los acuerdos de la UNRRA en noviembre de 1943 en la Casa Blanca.¹³³

A primera vista, la participación mexicana en la que fue considerada como "el primer espécimen vivo y activo disponible para el análisis del tipo de organizaciones internacionales que pueden surgir en el mundo actual"¹³⁴ parece carecer de importancia. Sin embargo, el cumplimiento de los puntos del convenio entre México y la UNRRA, firmado en julio de 1945, podía reportar ganancias enormes: a través de los trabajos de una comisión mixta, miles de productos mexicanos serían llevados a las zonas devastadas de Europa.

¹³¹ Fox, Grace, "The Origins of UNRRA", *Political Science Quarterly*, Vol. 65, N° 4, Diciembre de 1950, pp. 576-579

¹³² Castillo Nájera a Relaciones Exteriores, Washington, 19.VI.1943, AHSRE, III-924-1 al 4, s.f.

¹³³ Ver: Fox, Op. Cit., pp. 561-584. En este artículo la autora incluye las referencias a los materiales más importantes que se integraron a una historia de la Administración: *The History of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration*- publicada en Nueva York en 1950. Cabe mencionar que los británicos reivindicaron haber tomado la iniciativa para la fundación de este organismo, al señalar que tras la caída de Francia, Churchill consideró la necesidad de auxiliar a Europa al terminar la guerra.

¹³⁴ Fisher, Alan G.B., "The Constitution and Work of UNRRA", *International Affairs*, Vol. 20, No. 3, Julio de 1944, p. 317. A diferencia de Philip Jessup que en la revista estadounidense *Foreign Affairs* consideraba a la UNRRA como una "muestra" de lo que debería ser una organización internacional, Alan Fisher, miembro de la delegación neozelandesa a la Conferencia de Atlantic City, manifestó en la revista británica una postura más escéptica: apuntaba que el análisis del trabajo de la UNRRA debía probar el funcionamiento de la cooperación internacional exclusivamente en los ámbitos del convenio de la misma.

La comisión mixta se encargaría de vigilar que el 90% de la contribución de México a la UNRRA (el 1% del PIB) se invirtiera en la compra de productos mexicanos. Verificaría también las listas enviadas desde las oficinas centrales de la UNRRA en Estados Unidos, que consignarían los bienes requeridos en algunas zonas devastadas. Una vez probada la existencia de los mismos, se procedería a su exportación.¹³⁵

La intervención de México en este organismo de cooperación de las Naciones Unidas y Asociadas merece, sin duda, un seguimiento profundo en el que pueda concluirse cuáles fueron los beneficios concretos que el país percibió de su membresía. Sobre todo, considerando que la UNRRA cesó sus trabajos por falta de fondos en 1948, aspecto ligado a la falta de cobertura de contribuciones de algunos países entre los que pudo encontrarse México.¹³⁶ De momento se señalará únicamente que de la participación en la UNRRA, México y el resto de países medianos y pequeños obtuvieron una buena dosis de optimismo en torno a las perspectivas del futuro orden mundial. Ello, dado que pudieron limitar con sus iniciativas el poder del Comité Central de la UNRRA -cabeza del Consejo de la misma- de tal manera que no funcionara como un "club de los cuatro".¹³⁷

¹³⁵ Los signatarios del convenio fueron el encargado del despacho de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, Lic. Pablo Campos Ortiz y el señor Alfredo Pareja Diez-Canseco, representante con poderes de la UNRRA. Ver: Acuerdo entre México y la UNRRA, Ciudad de México, 3.VII.1943, AHSRE, III-966-2, s.f.

¹³⁶ La Administración de Naciones Unidas para el Socorro y la Rehabilitación fue disuelta en septiembre de 1948. Sus obligaciones fueron absorbidas por diversos organismos de la ONU, entre los cuales destacó la Organización Internacional de Refugiados. Ver Johnson, Robert, "International Politics and the Structure of International Organization: The Case of UNRRA", *World Politics*, Vol. 3, N°4, Julio de 1951, pp. 520-538.

¹³⁷ Humphreys, Robert A., *Latin America and the Second World War, 1939- 1942*, Londres, Athlone, 1981, p. 207.

En el caso mexicano, el espejismo de la cooperación regida por términos democráticos no tardó en desvanecerse. Pese a distinguirse a México con una importante posición en la Conferencia de Bretton Woods, en la que se definieron aspectos cruciales para el futuro de la economía mundial, los resultados de ésta fueron un gran revés para la representación mexicana encabezada por el secretario de economía Eduardo Suárez. La dinámica de la conferencia obligó a la delegación a alejarse del discurso conciliatorio de la "ecuación creadora" dictado desde la Secretaría de Relaciones Exteriores por Ezequiel Padilla, lo que representó también distanciarse de la idea del Secretario de Estado estadounidense Cordell Hull en torno a que las conferencias de las Naciones Unidas y Asociadas eran un ejercicio de colaboración incondicional entre éstas.¹³⁸

2. Plata y equidad: la propuesta mexicana en Bretton Woods

México fue distinguido con un lugar privilegiado en la Conferencia de Bretton Woods al serle concedida la presidencia de una de sus tres comisiones al secretario de economía nacional, Eduardo Suárez.¹³⁹ La conferencia fructificó en la erección del sistema de Bretton Woods, del que formaron parte el Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento -denominado Banco Mundial con posterioridad- y el Acuerdo General sobre Aranceles y Tarifas (GATT).

La Conferencia de Bretton Woods se llevó a cabo en julio de 1944 bajo iniciativa estadounidense y como resultado de una serie de discusiones entre

¹³⁸ *Ibíd.*, p. 208.

¹³⁹ Beckhart, B.H., "The Bretton Woods Proposal for an International Monetary Fund", *Political Science Quarterly*, Vol. 59, N°4, Diciembre de 1944, p. 489.

éstos últimos y representantes británicos, que había comenzado desde el año anterior. La reunión tenía la finalidad tácita de dismantelar las barreras de comercio y las prácticas de conversión de divisas que habían proliferado en el período de entreguerras y que eran calificadas como discriminatorias por el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Era claro que ningún bloque comercial excluiría de nuevo a aquella potencia del acceso a los recursos y mercados mundiales.¹⁴⁰



Imagen 4.
Henry Morgenthau en la Conferencia de Bretton Woods

En ese tenor, se asumía que el "nuevo orden económico internacional" nazi, la esfera de co-prosperidad de Asia Oriental o cualquier otro subsistema similar debían ser derrotados y remplazados por un multilateralismo global cuyas ventajas eran añoradas incluso por la URSS. Pese a que el orden económico discutido en Bretton Woods era capitalista, los soviéticos participaron en la conferencia

¹⁴⁰ Niblo, Stephen, *War, Diplomacy and Development. The United States and Mexico. 1938-1954*, Washington, Scholarly Resources, 1995, p.253.

buscando abrirse las puertas a la asistencia financiera inmediata, a créditos futuros y a los mercados mundiales.¹⁴¹ Sin embargo, la Unión Soviética abandonó paulatinamente el sistema de Bretton Woods al retrasar la ratificación de los acuerdos de la conferencia. Esa postura fue interpretada inicialmente -debido a los informes de Kennan- como una medida de carácter autárquico. Sin embargo, hoy en día es sabido que Stalin buscaba negociar para la Unión Soviética préstamos mayores a los que el Departamento del Tesoro estaba dispuesto a conceder a través de las instituciones de Bretton Woods.¹⁴² La actitud soviética significó la limitación de las divergencias a sortear por los Estados Unidos a aquellas existentes con la Gran Bretaña respecto a la conservación de algunas políticas comerciales proteccionistas.

En la Conferencia Monetaria y Financiera -presidida por Morgenthau- participaron 45 delegaciones que sumaban aproximadamente 700 representantes. La mexicana estuvo integrada por cinco delegados: el secretario de Economía Eduardo Suárez en calidad de presidente, Antonio Espinoza de los Monteros del Banco de México -nombrado embajador en Estados Unidos a la salida de Castillo Nájera en 1945-, Rodrigo Gómez, Daniel Cosío Villegas y Víctor Urquidi como secretario.¹⁴³ Este último, fue el contacto entre la delegación mexicana y la Secretaría de Relaciones Exteriores pues sostuvo comunicaciones informales con

¹⁴¹ Ruggie, *Op. Cit.*, pp. 35-37.

¹⁴² James, Harold and Marzenna James, "The Origins of the Cold War: Some New Documents", *The Historical Journal*, Vol. 37, N°3, Septiembre de 1994, pp. 615-622.

¹⁴³ Urquidi a García Robles, Ciudad de México, 19.II.1946, AHSRE, III-1178-1, s.f. Diecinueve países latinoamericanos estuvieron representados en la Conferencia de Bretton Woods mientras que sólo estuvieron presentes los delegados de siete naciones de Asia y África, por razones del orden colonial. Ver: Bernstein, Edward, "The International Monetary Fund", *International Organization*, Vol. 22, N° 1, Invierno de 1968, p. 133.

Alfonso García Robles,¹⁴⁴ quien, al parecer, era uno de los hombres más informados de la cancillería. Debe recordarse que Robles había tenido la oportunidad de asistir a la Conferencia de Hot Springs.

Caracterizada por conducir sus discusiones en niveles muy técnicos, la agenda de la conferencia fue dividida en tres partes, asignándose cada una de ellas a una comisión. La Primera Comisión se encargó del establecimiento del Fondo Monetario Internacional y fue presidida H.D. White, brazo derecho de Henry Morgenthau e ideólogo principal del proyecto estadounidense llevado a Bretton Woods. La Segunda Comisión fue presidida por Keynes y centró su misión en las labores de creación del Banco Internacional para la Recuperación y el Fomento que facilitaría la reconstrucción de Europa una vez terminada la guerra. Por último, la Tercera Comisión tuvo por presidente a Eduardo Suárez y se enfocó a cualquier otra forma de cooperación o a asuntos que no pudieran ser contemplados por las dos primeras comisiones, tales como el destino de los bienes confiscados a los nazis.¹⁴⁵

Niblo apunta que la favorecida posición mexicana obedeció al cumplimiento de los compromisos de cooperación durante la guerra; es decir, la provisión constante de materias primas para coadyuvar al esfuerzo bélico de los Estados Unidos. Ese lugar de privilegio se relacionaba también con el hecho de que México fuera entonces el primer productor mundial de plata. La discusión sobre el papel de los metales en la conversión de divisas se enriquecería con la opinión

¹⁴⁴ Ortiz Mena, Antonio, "México ante el sistema monetario y el comercio internacional: lecciones de Bretton Woods a la actualidad", Schiavon, Jorge A., Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (editores), *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas - Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006, p. 514.

¹⁴⁵ Representaciones de delegaciones en las comisiones y comités, AHSRE, III-1178-1, s.f.

mexicana o, por lo menos, la concesión de protagonismo a la representación nacional mostraría que el gobierno estadounidense tenía una actitud efectivamente multilateral.

Los principales trabajos mexicanos en Bretton Woods giraron precisamente en torno a un sistema monetario bimetálico, aunque los éxitos se dieron en otros terrenos: gracias a la cooperación con Cuba y Colombia pudo lograrse que fueran concedidos a América Latina dos asientos en el Consejo Directivo del Fondo Monetario Internacional.¹⁴⁶ Asimismo, Espinoza de los Monteros presionó a la Primera Comisión para que aceptara un mecanismo que imponía ciertas trabas a las modificaciones en el precio del oro. En la Segunda Comisión, Cosío Villegas luchó porque quedara establecida la necesidad de poner igual atención al fomento en los países devastados que el de aquellos que no lo habían sido.

El proyecto sobre la plata debía mucho a la pluma de Don Daniel y proponía la existencia de un sistema bimetálico para fijar la paridad de las divisas: un sistema similar al que el mundo había abandonado en el siglo XIX tras la "fiebre del oro" y que beneficiaría a más de la mitad de los países del orbe. México buscó el soporte de otras naciones a su iniciativa, razón por la que fue editado un folleto informativo que, entre otras cosas, aludía a un discurso pronunciado por Roosevelt en 1934 en que el mandatario hablaba de la importancia de la plata en la estructura monetaria de entonces y la consideraba como factor crucial para el comercio internacional. La referencia al discurso de Roosevelt pretendía, sin duda

¹⁴⁶ La propuesta coordinada de México, Cuba y Colombia fue presentada al ministro de hacienda brasileño con el fin de que éste la soportara también. Sin embargo, Souza la consideró inoportuna en tanto otros grupos regionales podían solicitar lo mismo. Pese a la oposición brasileña, representantes de las tres delegaciones lograron convencer a Morgenthau y White de la conveniencia de la proposición. Ortiz Mena, *Op. Cit.*, p. 514.

alguna, comprometer a la delegación estadounidense en el tratamiento del tema.¹⁴⁷

En contraste con la retórica conciliatoria de Ávila Camacho y del canciller Padilla, mostrada desde la trinchera de la cooperación hemisférica, "la petición mexicana por la plata" contenía fragmentos muy críticos que dejaban ver que, o bien no todos los sectores del país apostaban fervientemente por la "ecuación creadora", o que la defensa del interés nacional, rebasaba al discurso de la cooperación. Recuérdese por ejemplo, la mención en el capítulo anterior a la recomendación de Eduardo Suárez referente a sacar partido de las oportunidades que la contienda armada brindaba. Como ejemplo de ello, puede destacarse la crítica al hecho de que el valor del oro durante los últimos años hubiese estado determinado principal, si no exclusivamente, por la voluntad estadounidense de fijar su precio en 35 dólares, sin importar que el resto de los países estuvieran en desacuerdo.¹⁴⁸

La delegación mexicana se erigió en portavoz de China, la India y los países de América Latina, pretendiendo que la plata fuera considerada también como base de valor para las divisas, considerando que no se le daba siquiera un lugar dentro de la economía mundial. La ausencia de tratamiento del asunto por la Conferencia Monetaria Mundial, no podría ser vista sino como falta de disposición de los "países ricos (...) a crear un sistema que impida dificultades futuras"¹⁴⁹ El uso de la plata resultaba, según el folleto, muy conveniente, dado que los países que poseían grandes reservas de oro eran muy pocos; la existencia de un mayor

¹⁴⁷ S.a., *Mexico's plea for silver*, México, Editorial Cultura, 1944, p. 3

¹⁴⁸ *Ibíd.*, p. 5

¹⁴⁹ *Ibíd.*, p. 15

número de países poseedores de plata reportaría beneficios tales como la mejora de las posibilidades de crédito a los países menos favorecidos. Además, los países poseedores de plata colaborarían de cualquier forma para mantener un precio fijo para el oro.¹⁵⁰

Pese a resultar favorable para la mayoría de los participantes en la Conferencia, la propuesta mexicana fracasó. Ello, simplemente porque los Estados Unidos se opusieron a la idea. La Conferencia no fue precisamente un ejercicio de democracia. Los Estados Unidos decidieron casi unilateralmente que las divisas mundiales basaran su cambio en un valor oro-dólar.¹⁵¹ El único logro de la delegación mexicana fue la aceptación de la disposición referente a la posibilidad de un país de otorgar como garantía oro, plata, valores u otros activos aceptables.¹⁵²

Los esfuerzos mexicanos por establecer un orden monetario más justo no terminaron con la propuesta referente a la plata. Ante la decisión adoptada sobre el patrón oro-dólar, la delegación mexicana, por conducto de Antonio Espinosa de los Monteros, mostró su desacuerdo señalando que "México se opone a la fórmula en que un cambio uniforme en la paridad oro de todas las divisas puede ser decidido por tres grandes poderes solamente". Lo anterior, considerando la falta de respeto que significaba el que las naciones pequeñas cedieran parte de su

¹⁵⁰ Comunicado confidencial. Declaración de la Delegación de México, 5.VII.1944, AHSRE, III-1178-1, s.f.; Propuesta de México sobre la plata, 5.VII.1944, AHSRE, III-1181-1, s.f.

¹⁵¹ Niblo, *Op. Cit.*, pp. 255-257.

¹⁵² Ortiz Mena, *Op. Cit.*, p. 516.

soberanía sin poder participar en la toma de decisiones sobre el orden monetario, viéndose afectados sobre todo los principales productores de materias primas.¹⁵³

Al parecer, la mexicana no fue la única delegación inconforme con los resultados de la Conferencia. Keynes objetó que el patrón oro-dólar sería desfavorable: no debía ser un sólo país el que controlara las divisas, sino una autoridad monetaria internacional que utilizara el "bancor", súper divisa con una equivalencia en oro que ayudaría enormemente a los países con déficits.¹⁵⁴

El establecimiento del sistema de Bretton Woods provocó descontentos profundos entre los pequeños y medianos países, que aun podían ser superados en otros ámbitos de colaboración de las Naciones Unidas. Una vez decididos los mecanismos de cooperación monetaria y financiera, quedaba aún el resquicio de la cooperación política. Los objetivos, funcionamiento y alcances de la organización internacional llamada a sustituir a la Sociedad de Naciones no habían sido establecidos todavía cuando los acuerdos de Bretton Woods se concretaron. Las naciones latinoamericanas apenas y habían sido informadas de que se realizarían avances en ese sentido durante unas conferencias en las que participarían los cuatro grandes: Estados Unidos, Unión Soviética, China y Gran Bretaña. Los Estados Unidos habían ganado la paz en el renglón económico, tal como lo había anunciado Roosevelt, pero quedaba por resolver si también lo harían en el plano político, imponiendo su visión relativa a la organización internacional idónea.

¹⁵³ "Declaración de Antonio Espinoza a la Comisión I", 14.VII.1944, AHSRE, III-1180-1, s.f.

¹⁵⁴ Niblo, *Op. Cit.* p. 257.

SEGUNDA PARTE.

LA PROYECCIÓN DE LA ONU.

Oficialmente, la idea de crear una organización internacional que sustituyera a la Sociedad de Naciones se puso de manifiesto por primera vez en la *Carta del Atlántico*. Uno de los puntos del documento indicaba la necesidad de establecer "un sistema más amplio y permanente de seguridad general".¹⁵⁵ Sin embargo, los pasos más contundentes en el diseño de ese sistema, tuvieron que esperar a la consolidación del bloque aliado y a los primeros signos definitivos de la derrota del Eje.

Durante la Tercera Conferencia de Moscú en octubre de 1943, la fundación de un nuevo organismo mundial fue reconocida como necesaria al incluirse una cláusula al respecto en la *Declaración Conjunta de las Cuatro Naciones*. Ésta llamaba la atención sobre la importancia de establecer, en un plazo breve, una organización basada en el principio de igualdad soberana y con membresía abierta a todos los Estados amantes de la paz. Para conseguir tal fin, se recurriría al mecanismo de consulta entre las Naciones Unidas, claro está, reconociendo implícitamente la supremacía de las potencias en el proceso de planeación. La *Declaración Conjunta* significó la aceptación soviética y china del compromiso de participación en el futuro órgano regulador de las relaciones entre los Estados; órgano que debía su proyección principalmente a la iniciativa estadounidense.

El compromiso de los cuatro grandes fue determinado en gran medida por el giro a su favor en los campos de batalla. La victoria sobre el Eje se vislumbraba ya a finales de 1943 como una realidad cercana, confiriéndole a la preparación del

¹⁵⁵ El texto de la "Carta del Atlántico" se presenta en el apéndice.

orden de posguerra un carácter urgente. Un acuerdo previo entre las grandes potencias significaba un gran paso que el resto de los países del orbe reconocía como fundamental: si las diferencias entre los grandes poderes podían superarse, la edificación de las garantías de convivencia pacífica entre las naciones sería una tarea realizable.

El proyecto que anunció el surgimiento de la Organización de Naciones Unidas se consolidó antes de que la contienda armada llegara a su fin. Durante las "Conferencias de Dumbarton Oaks" celebradas en Washington en los meses de octubre y noviembre de 1944, los representantes de las cuatro grandes potencias centraron su atención en la discusión de los problemas de establecimiento de una maquinaria de seguridad internacional cuya constitución tentativa se expuso en un documento de doce capítulos conocido como "Propuestas para el establecimiento de una organización internacional general."¹⁵⁶

Es importante señalar que antes de 1943 se habían elaborado proyectos en torno a la creación de una liga interestatal que remplazara a la desprestigiada Sociedad de Naciones pues, como se mencionó en las primeras líneas de este capítulo, el presidente Roosevelt había dado instrucciones al respecto. En los Estados Unidos, grupos tanto al interior del Departamento de Estado como ajenos a éste, habían trabajado en propuestas de constitución de organismos

¹⁵⁶ Las conferencias se desarrollaron en dos fases, la primera comprendió las discusiones entre los representantes de Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética; en la segunda fase, se reunieron los representantes de Estados Unidos, Gran Bretaña y China. La razón del orden de estas conversaciones fue la decisión soviética de no tomar asiento junto a la delegación china, puesto que la URSS no había declarado la guerra al Japón. La delegación norteamericana estuvo encabezada por Edward R. Stettinius (Secretario de Estado interino), la británica por Sir Alexander Cadogan (Subsecretario de Estado para Asuntos Exteriores), la soviética por Andrei Gromyko (embajador en Washington) y, por último, la china por V.K. Wellington Koo (embajador en Gran Bretaña). Ver: Dean, Vera, *The Four Cornerstones of Peace*, New York, McGraw Hill, 1946, pp. 1-18.

internacionales incluso desde 1940.¹⁵⁷ Cabe apuntar que en Gran Bretaña se desarrollaron también algunas ideas sobre la futura organización mundial, particularmente, dentro de un departamento de organizaciones internacionales y tratados dependiente del *Foreign Office*. No obstante, a diferencia de Roosevelt, Churchill no expresaba grandes simpatías por ese tipo de iniciativas e incluso las consideraba como labor para ociosos.¹⁵⁸

1. El nuevo organismo y el esquema del "gran directorio"

El organismo proyectado en las "Propuestas de Dumbarton Oaks" tenía como objetivos principales el mantenimiento de la paz y la seguridad, la cooperación para la solución de problemas sociales y humanitarios y el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones para el fortalecimiento de paz. Para lograr los fines anteriores, las relaciones entre los Estados debían regirse por los principios de igualdad soberana y de solución pacífica de controversias.

La organización estaría compuesta por un consejo de seguridad, una asamblea general, una corte internacional de justicia y un secretariado. Además, se preveía la fundación de tantas agencias subsidiarias como fuese necesario, para realizar funciones en aquellos ámbitos que los cuatro órganos fundamentales no pudieran cubrir.

¹⁵⁷ Cordell Hull fue uno de los principales impulsores de los trabajos para consolidar un organismo internacional de posguerra. Campbell, Thomas M., "Nationalism in America's UN Policy, 1944-1945", *International Organization*, Vol. 27, N° 1, Invierno de 1973, p. 26.

¹⁵⁸ La expresión utilizada por Paul Kennedy para referir la actitud de Churchill "this was only for those who had time on their hands" podría más bien traducirse como "algo para los que no tienen otra cosa mejor que hacer". Kennedy, Paul, *The Parliament of Men. The Past, Present and Future of the United Nations*, Nueva York, Random House, p. 25.

Las diferencias más importantes presentadas por la organización propuesta en Dumbarton Oaks con respecto a la Sociedad de Naciones radicaban en las potestades del consejo de seguridad y de la asamblea general. El organismo proyectado se caracterizaba por centralizar en el primero -integrado por los cuatro grandes más Francia eventualmente y por seis Estados a ser electos de forma no permanente- la responsabilidad de preservar la paz mundial.¹⁵⁹ El consejo era una suerte de club con membresía exclusiva diseñado para comprometer a las potencias en la definición de políticas frente a los conflictos internacionales antes de que éstos se salieran de control.¹⁶⁰ Por ello, tenía facultades casi omnipotentes.

En contraposición, las atribuciones de la asamblea general se veían limitadas a llevar a discusión cuestiones relacionadas con el mantenimiento de la seguridad internacional, emitir recomendaciones sobre asuntos políticos, admitir nuevos miembros, designar a los miembros no permanentes del consejo de seguridad y a aquellos del consejo económico, decidir cuestiones presupuestales y promover la cooperación económica y social. Aunque a primera vista la asamblea parecía tener importantes funciones, un crítico de la época señaló que ésta sería una simple "sociedad de debates y agencia del consejo para los asuntos no políticos".¹⁶¹

Lo anterior nos hace volver a la cuestión del principio de igualdad soberana de los Estados miembros. Si bien éste se había presentado como una constante

¹⁵⁹ Donovan, Frank, *Mr. Roosevelt's Four Freedoms: The Story Behind the United Nations Charter*, Nueva York, Dodd-Mead, 1966, p. 90

¹⁶⁰ Ruggie plantea que Roosevelt estaba particularmente interesado en comprometer a la Unión Soviética con la organización, pues se temía un abandono del compromiso de evitar una nueva guerra. Ver Ruggie, *Op. Cit.*, p. 51.

¹⁶¹ Borchard, Edwin, "The Dumbarton Oaks Conference", *The American Journal of International Law*, Vol. 39, N° 1, Enero de 1945, pp. 98-99.

desde las primeras menciones en torno a una nueva organización mundial -pasando por Moscú y llegando a Dumbarton Oaks-, los pilares de la nueva estructura estaban contruidos sobre una realidad distinta. Con un consejo de seguridad omnipotente *de facto*, la igualdad soberana de los Estados era negada en la práctica. Las decisiones sobre asuntos políticos que afectaran a la sociedad internacional, serían responsabilidad casi exclusiva de las grandes potencias.

En un análisis comparativo entre la Sociedad de Naciones y la organización propuesta en Dumbarton Oaks, el tratadista austríaco Hans Kelsen apuntó que "la organización tendría un carácter más político que legal", por lo que sus decisiones no serían determinadas sobre la base del derecho positivo sino que tendrían un carácter discrecional.¹⁶²

Esto último constituyó quizá la preocupación más latente entre los círculos diplomáticos de los pequeños y medianos países, incluso antes de que la concesión del veto a los cinco grandes quedara asentada en la Conferencia de Yalta de 1945. Por ello, las principales críticas a la forma en que se estaba proyectando la futura ONU se dieron precisamente en el renglón de las potestades del consejo y, en consecuencia, las enmiendas propuestas al primer borrador de constitución -el de Dumbarton Oaks- tocaban ese asunto. El consejo de seguridad fue el lugar común en donde se libró la batalla de los menos poderosos, una vez que Cordell Hull abrió a las Naciones Unidas la posibilidad de proponer modificaciones al documento de Dumbarton Oaks. En ese sentido, la Secretaría de Relaciones Exteriores mexicana se caracterizó por su iniciativa, que incluyó la

¹⁶² Kelsen, Hans, "The Old and the New League: The Covenant and the Dumbarton Oaks Proposals", *The American Journal of International Law*, Vol. 39, N° 1, Enero de 1945, pp. 45-46.

extensión de la discusión sobre la futura organización mundial al plano continental mediante la proyección de la Conferencia de Chapultepec en febrero de 1945. Lo que buscaba la cancillería era una participación activa de las potencias medias y pequeñas en la toma de decisiones que afectaran al orbe, aún cuando se reconocía la importancia de los aportes de las grandes potencias a la guerra contra el "hitlerismo" y su disposición al mantenimiento de la paz futura.



Imagen 5.
Churchill, Roosevelt y Stalin en la Conferencia de Yalta.

El reconocimiento mexicano de la supremacía de algunos países no fue sino el resultado de un análisis atinado de la situación internacional. En los albores de la construcción del sistema político internacional de posguerra, podía adivinarse que la posición de los grandes no era susceptible de modificaciones sustanciales, tal como señaló Frank P. Walters. Éste consideró en 1945, que debía reconocerse que la estructura principal de la organización no estaba sujeta a alteraciones radicales y que las discusiones en torno a ello no serían prácticas si

no se tomaban las propuestas de Dumbarton Oaks en su base general como una premisa inmutable. Un intento de cambiar la columna vertebral de la nueva organización no sería sólo inútil sino dañino.¹⁶³ Con ello, Walters se refería sin duda al temor de que la experiencia de los Estados Unidos en la Sociedad de Naciones se repitiera y alguna de las potencias no quedara integrada en el nuevo sistema de seguridad colectiva, impidiendo así que las garantías de coexistencia pacífica crecieran sobre raíces fuertes.

Pese a la tradición aislacionista de la Unión Soviética y de los Estados Unidos -una determinada por la concepción de los dos mundos y la otra heredera de la Doctrina Monroe-, ambas naciones terminaron comprometiéndose al menos momentáneamente en el esfuerzo de edificación de una paz duradera. El precio que el resto de los países "amantes de la paz" debieron pagar por el sostenimiento de tal compromiso fue alto: la fórmula de votación del consejo quedó definida en Yalta, siéndoles concedidos a los cinco grandes el derecho al veto y la competencia total sobre los asuntos de carácter político que fueran, o pudieran, constituirse en amenazas a la paz.¹⁶⁴

Dada la configuración del Consejo de Seguridad y los conflictos que de ésta se derivaron durante toda la historia de la ONU, la pregunta sobre qué potencia influyó más en la concepción de "club exclusivo" ha sido persistente. No existe un acuerdo sobre cuál de los poderes determinó en mayor medida el carácter omnipotente y eminentemente político en la toma de decisiones, pero se coincide

¹⁶³ Walters, F. P., "Dumbarton Oaks and the League: Some Points of Comparison", *International Affairs (Royal Institute of International Affairs)*, Vol. 21, N°2, Abril de 1945, pp. 141-154.

¹⁶⁴ Kennedy, Paul, *Op. Cit.*, pp. 25-30

en indicar que fueron los futuros protagonistas de la Guerra Fría los que más pesaron en Yalta.¹⁶⁵

Dallin atribuye el lugar de las potencias en la nueva organización al concepto de poder de Stalin, quien declaró en la citada conferencia que “no admitiría jamás que una acción de las Grandes Potencias fuera sometida al juicio de las Pequeñas Potencias”.¹⁶⁶ En contraste, Zorgbibe señala a Roosevelt como autor intelectual del sistema del “gran directorio”, integrado por los cuatro grandes.¹⁶⁷ Aunque Gran Bretaña también habría influido enormemente en el esquema del “gran directorio”, Churchill es situado como un mediador por Paul Kennedy, quien afirma que la prioridad británica era comprometer a Estados Unidos y a la Unión Soviética en el sistema de obligaciones internacionales; ello, para evitar repetir la experiencia en la Liga de Naciones, donde Gran Bretaña tuvo que asumir las mayores responsabilidades junto a una Francia debilitada.¹⁶⁸

Pese a la coincidencia en la prioridad de las potencias para la toma decisiones políticas, hubo un punto de desacuerdo entre Churchill y Roosevelt: el primero proponía la existencia de un sistema “regionalizado” en tres zonas de

¹⁶⁵ Ni China ni Francia estuvieron representados en Yalta. Debe recordarse que la situación de Francia era además especial, pues no contaba con un gobierno reconocido por la totalidad de los aliados.

¹⁶⁶ Dallin, Alexander, *La Unión Soviética en las Naciones Unidas: estudio de los motivos y objetivos soviéticos*, México, Herrero, 1964, pp. 20-35. Cabe recordar los antecedentes soviéticos en la Sociedad de Naciones. La URSS había sido excluida de la Liga y a la exclusión siguió una política que fue del rechazo al desdén y del desdén a una conciliación poco duradera. Para Lenin la SDN representaba el intento de conservación del *statu quo* capitalista. Por tanto, la pertenencia a la misma atentaba contra la idea de la revolución mundial. No fue sino hasta los años 30 que la Unión Soviética se vio forzada a reorientar su política debido a las amenazas nazi y japonesa y a los propios giros en su política interior. En 1934 ingresó finalmente a la Liga de Naciones para participar de sus trabajos hasta 1939, año en que fue expulsada del organismo tras la flagrante invasión a Finlandia que supuso la absorción de Carelia.

¹⁶⁷ Zorgbibe, Charles, *Historia de las Relaciones Internacionales 1. De la Europa de Bismarck a la Segunda Guerra Mundial*, Madrid, Alianza, 1997, p. 627.

¹⁶⁸ Kennedy, Paul, *Op. Cit.*, p. 26.

influencia -a saber, América, Europa y Asia- con el que el último no estaba de acuerdo.¹⁶⁹ Gran Bretaña pretendía quizá la conservación de su influencia en Europa y Asia frente a la avanzada rusa y estadounidense, limitando los intereses de éstos últimos a su zona tradicional: América Latina.

Para Roosevelt era claro que los Estados Unidos no podían conformarse con la limitación de zonas de influencia propuesta por Gran Bretaña. Lo que no era del todo preciso era el lugar que debía ocupar América Latina dentro de sus nuevos intereses. Estados Unidos ya no era sólo la potencia continental que podía refugiarse en la Doctrina Monroe para evadir sus necesidades y obligaciones más internacionales.

2. México y América Latina rumbo al nuevo orden

América Latina se benefició enormemente de los programas de cooperación impulsados durante la guerra, aunque como señala Green, éstos tuvieron un efecto negativo al acentuar la dependencia y al ayudar a mantener, e incluso a fortalecer, la posición tradicional de Estados Unidos sobre la naturaleza y dirección del desarrollo económico latinoamericano.”¹⁷⁰ Si bien en los años previos a la guerra algunos países del subcontinente habían comenzado a desarrollar una política de independencia económica, el conflicto minó sus esfuerzos, conduciéndolos a "una suerte de acuerdo forzado con los Estados Unidos", dado

¹⁶⁹ Zorgbibe, *Op. Cit.*, pp. 625-626.

¹⁷⁰ Green, David, *The Containment of Latin America: a History of the Myths and Realities of the Good Neighbor Policy*, Chicago, Quadrangle, 1971, p. 85.

que "no había ningún otro lugar hacia donde voltear para conseguir bienes o mercados".¹⁷¹

En tanto el fin de la guerra se aproximaba, América Latina se encontraba pues en una posición dicotómica: la realidad económica era fuente de más expectativas que certidumbres pues no existían garantías de un fortalecimiento de lazos de esa índole con los Estados Unidos al terminar la contienda; mientras tanto y paradójicamente, la idea de la unidad hemisférica se encontraba más fuerte que nunca, al menos en el imaginario colectivo en los Estados Unidos. Como ejemplo de lo anterior puede citarse el caso de personajes como Frank Tannenbaum que se encargaron de vender la idea de un "alineamiento moral, político y militar" continental en pleno apogeo, cuyos fundamentos se remontaban a la época de Bolívar.¹⁷²

Dicho alineamiento se identificaba con la idea del sistema interamericano de Sumner Welles, quien durante la Reunión de Ministros en Río de Janeiro señaló que éste constituía el único ejemplo de federación regional de pueblos libres e independientes del orbe.¹⁷³ Esa posición llegó a ser aceptada incluso por Cordell Hull, aún cuando existían diferencias grandes entre ambos en lo que concernía al lugar de América Latina dentro de las prioridades estadounidenses. Welles encabezaba al grupo de latinoamericanistas del Departamento de Estado mientras que Hull lideraba a los internacionalistas. Para los primeros, la unidad hemisférica era un asunto vital en el futuro orden mundial. Para los segundos,

¹⁷¹ *Ibíd.*, p. 111.

¹⁷² Tannenbaum, Frank, "An American Commonwealth of Nations", *Foreign Affairs*, Vol. XXII, N° 4, Julio de 1944, p. 577.

¹⁷³ Humphreys, *Op. Cit.*, pp. 203-206.

América Latina no tenía ningún lugar especial dentro de los intereses estadounidenses en la posguerra, pues Estados Unidos tenía compromisos igualmente fuertes con otras regiones del orbe.¹⁷⁴

Welles fue el hombre más influyente en el ámbito de las decisiones que afectaban a América Latina hasta 1943, lo que contribuyó a la percepción de una imagen positiva sobre los Estados Unidos. Sin embargo, su salida de la subsecretaría del Departamento de Estado y el nombramiento de Edward Stettinius para suplantarle marcaron otros derroteros. El enfoque de los internacionalistas predominó por un largo periodo en la dependencia, aunque algunos grupos continuaron inclinándose hacia el regionalismo dentro de otras oficinas como el Pentágono.¹⁷⁵

A partir de ese momento, el lugar que ocuparía América Latina dentro del nuevo orden no fue claro para el gobierno estadounidense que, como apunta Vanucci, fue incapaz de encontrar un sitio para América Latina dentro de sus intereses globales. Si antes de la guerra la mayor parte de la actividad exterior desplegada por Estados Unidos en foros multilaterales se había circunscrito al sistema panamericano, después de 1943 eso se vio modificado radicalmente.¹⁷⁶

Lo anterior debió ser resultado no sólo de la predominancia de los

¹⁷⁴ Trask, Roger, "Spruille Braden vs. George Messersmith: World War II, The Cold War and Argentine Policy, 1945-1947", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 26, N° 1, Febrero de 1984, p. 70. Stettinius, sucesor de Welles primero y de Hull después, pertenecía al grupo de los internacionalistas.

¹⁷⁵ Los militares más conservadores coincidían con el enfoque regionalista por razones más coyunturales que estructurales. Consideraban que Estados Unidos debía mantener un predominio militar en el continente antes de intentar expandir su influencia hacia otras esferas. Ver: Campbell, Thomas, "Nationalism in America's UN Policy, 1944-1945", *International Organization*, Vol. 27, N° 1, Invierno de 1973, p. 29.

¹⁷⁶ Vanucci, Albert P., "The Influence of Latin American Governments on the Shaping of United States Foreign Policy: The Case of U.S.-Argentine Relations, 1943-1948", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 18, N° 2, Noviembre de 1986, pp. 355-367.

internacionalistas en el Departamento de Estado, sino de la emergencia de los Estados Unidos como la gran potencia mundial que necesitaba diversificar sus intereses geoestratégicos y sus zonas de influencia. Aun así, la idea de comunidad americana siguió usándose como ejemplo de armonía internacional y como el mejor estudio de caso en torno a la seguridad colectiva que los Estados Unidos podían mostrar al mundo.¹⁷⁷ Sólo dos cuestiones podían ensombrear tal panorama: el carácter de las relaciones argentino - estadounidenses y la inconformidad de algunas naciones del hemisferio en lo tocante al planteamiento de la nueva organización internacional, acentuada por la renuencia del Departamento de Estado a discutir los términos de ésta en una reunión oficial interamericana.

2.1 La iniciativa mexicana para una reunión consultiva: el caso argentino y los problemas de la guerra y la paz

Cuando las propuestas de Dumbarton Oaks fueron dadas a conocer en el otoño de 1944, siete naciones del continente americano no se habían adherido aún a la Declaración de las Naciones Unidas contra el Eje.¹⁷⁸ Más grave resultaba aún el hecho de que la Argentina hubiera sido acusada por el Departamento de Estado de expandir el totalitarismo y la influencia pro-nazi en el continente, convirtiéndose en una rémora para el esquema de cooperación hemisférica y en un lastre para la discusión sobre el papel del continente en el nuevo organismo internacional. Aunque las relaciones entre Estados Unidos y Argentina nunca fueron ni cercanas

¹⁷⁷ Woods, Randall B., "Hull and Argentina: Wilsonian Diplomacy in the Age of Roosevelt", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 16, N° 3, Agosto de 1974, pp. 350-363.

¹⁷⁸ Éstas eran Ecuador, Perú, Chile, Paraguay, Venezuela, Uruguay y Argentina.

ni amistosas,¹⁷⁹ la tirantez que las había caracterizado llegó a tal grado en 1944, que éstas terminaron por incidir en la discusión en torno a las prioridades de la agenda continental y no sólo en el carácter posterior de las relaciones entre ambos países.

Hacia el mes de agosto comenzaron a correr una serie de rumores que colocaron a México en el centro de un debate con doble implicación: la reincorporación de Argentina al sistema interamericano y la discusión continental sobre el orden de posguerra. La supuesta intención mexicana de convocar a una reunión de cancilleres para tratar "el caso argentino" comenzó a ventilarse en Sudamérica. El rumor podía tener fundamentos pues según David Green, Ezequiel Padilla había comenzado a trabajar desde mediados de junio en la preparación de la citada reunión; sin embargo, los móviles del funcionario mexicano estaban lejos de Buenos Aires. La necesidad de una reunión interamericana era apremiante pero para tratar las cuestiones de la guerra y la posguerra que tocasen los intereses del continente en general y de México en particular.¹⁸⁰ Lo anterior, puede leerse como la muestra de un legítimo interés mexicano de asumir un papel protagónico en la construcción de la paz, aunque éste se restringiera a la esfera continental.

Pese a que las intenciones de Padilla habían sido comunicadas por el embajador estadounidense en México, George Messersmith, al Departamento de Estado, la SRE negó la existencia de un proyecto concreto a sus embajadas en el

¹⁷⁹ Trask, *Op. Cit.*, p. 69.

¹⁸⁰ Green, *Op. Cit.*, p. 166.

exterior otorgándole al asunto el carácter de simple rumor que, pese a su supuesta falsedad, se había extendido en Colombia, Perú y Uruguay.¹⁸¹

Ante la falta de iniciativas concretas de terceros que correspondieran con su interés de romper el aislamiento, a finales de octubre el gobierno argentino solicitó directamente a la Unión Panamericana que convocara a una reunión de ministros para tratar su delicada situación exterior. Sin embargo, la insistencia de Hull en que la política expansionista argentina sería desastrosa para los esfuerzos estadounidenses de crear un sistema hemisférico dispuesto a aceptar el liderazgo de Washington en la posguerra,¹⁸² imposibilitó concretar cualquier acción tendiente a discutir el caso argentino en términos oficiales.

La disputa entre las sucesivas administraciones argentinas y el Departamento de Estado tuvo su origen en la negativa albiceleste de romper relaciones con el Eje primero, y de declarar la guerra después. En cuanto a la ruptura, la cancillería argentina consideraba hasta antes de 1944 que ésta sólo podía ser consecuencia de una provocación directa y no de presiones. El Departamento de Estado en cambio, exigía la ruptura con base en los acuerdos de Río, aunque en realidad éstos sólo la recomendaban. Dado lo anterior, las demandas del Departamento de Estado eran consideradas por el presidente Ramírez como una violación a la soberanía nacional.¹⁸³

Argentina terminó por precipitar la ruptura con Alemania y Japón en enero de 1944, pero el argumento de la misma no satisfizo al Departamento de Estado.

¹⁸¹ Telegrama de Embamex Bogotá a la SRE, Bogotá, 8.VII.1944, AHSRE, L-E- 440, f. 21; Embamex Washington a la SRE, Washington 7.IX.1944, AHSRE, L-E-440, f. 23; Adalberto Tejeda a la SRE, Lima, 8.IX.1944, AHSRE, L-E-440, f. 25.

¹⁸² Woods, *Op. Cit.*, pp. 350-363.

¹⁸³ Escudé, Carlos, *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-1949*, Buenos Aires, Belgrano, 1988, p. 116.

El gobierno argentino alegó que su homólogo alemán le había ofendido al promover el establecimiento de una red de espionaje en su territorio -caso Hellmuth-, pero nunca refirió que tales acciones constituyeran una amenaza para la seguridad continental. Por tanto, Argentina continuaba sin alinearse con la causa hemisférica, aún cuando su cooperación se hacía necesaria tomando en consideración que sus suministros -carne y trigo principalmente- eran de vital importancia.¹⁸⁴ A ello, habría que sumar el hecho de que era un secreto a voces que el espionaje nazi en Argentina había sido permitido a cambio de la posibilidad de adquirir armamentos en Alemania y que las relaciones entre el estado nazi y el gobierno argentino eran muy cercanas.¹⁸⁵

La situación de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos empeoró pese a la ruptura diplomática con Alemania y Japón. Tal deterioro se vio influido también por la renuncia de Welles pues los internacionalistas no compartían la visión de éste último tocante a privilegiar la conciliación sobre el castigo en el caso argentino. A ello hay que añadir que a partir de 1944 el pequeño grupo de pro-aliados argentinos fue desplazado por sectores nacionalistas que en algunos casos también eran pro-nazis.¹⁸⁶ Las acusaciones hacia Argentina se agudizaron entonces, cuanto más al saberse que el gobierno de Farrell había pedido a varios países -Chile, Paraguay y Uruguay- que se alinearan con él para combatir el imperialismo norteamericano.¹⁸⁷

¹⁸⁴ *Ibidem*, pp. 126-128.

¹⁸⁵ Pozzo, Ligia Mónica, *I Rapporti fra Argentina e Stati Uniti durante gli ultimi anni della seconda guerra mondiale e la prima presidenza peronista (1942-1950)*, Tesi di dottorato di ricerca, Università di Pisa, 2006, pp. 96-102.

¹⁸⁶ Francis, Michael, *The Limits of Hegemony. United States Relations with Argentina and Chile during World War II*, London, University of Notre Dame Press, 1977, p. 206.

¹⁸⁷ Escudé, *Op. Cit.*, p. 121.

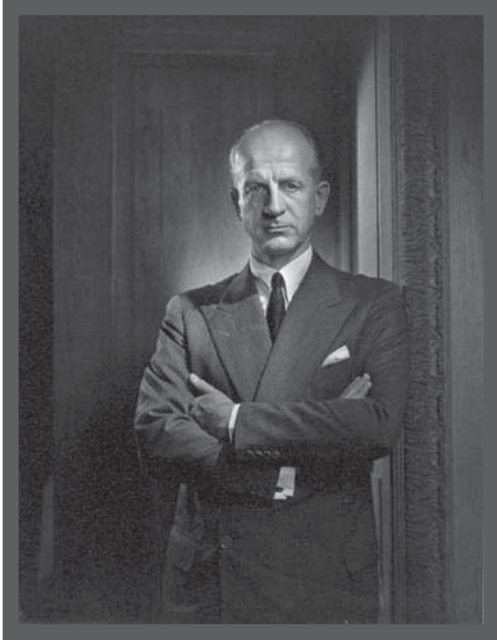


Imagen 6. Sumner Welles

El gobierno estadounidense le negó el reconocimiento a Farrell y el Departamento del Tesoro comenzó a buscar el establecimiento de sanciones económicas a Argentina. Asimismo, los gobiernos de Chile, México y Uruguay llamaron a sus embajadores en Buenos Aires, coadyuvando a la situación de aislamiento de la administración farrellista. Lo anterior, no sin

despertar inconformidades en naciones como Bolivia y desatar declaraciones como las de Welles en torno a que la posición oficial estadounidense hacia el caso argentino era unilateral e implicaba una "transformación fatal de la buena vecindad"¹⁸⁸

Welles no se limitó al plano discursivo y, en medio de su confrontación con Hull, intentó exhortar a México a tomar la iniciativa para resolver el problema de Argentina. Ricardo Hill, cónsul general de México en Estados Unidos, informó a la cancillería los detalles de una conversación que sostuvo con Welles en el mes de octubre. El ex subsecretario lo instó a comunicar a la SRE que, en su opinión, Brasil y México tenían una posición tan ventajosa para marcar derroteros a las demás naciones del continente -incluso a los Estados Unidos-, que resultaba crucial que ambos tomaran la iniciativa de convocar a una reunión resolutive del "caso argentino". Desde el punto de vista de Hull, eso permitiría a Brasil y a

¹⁸⁸ Welles, Sumner, *Where Are We Heading?*, New York-London, Harper and Brothers, 1946, p. 199

México aumentar su prestigio internacional y a los Estados Unidos recuperar la confianza de los pueblos obtenida gracias a la política del Buen Vecino, "venida a menos a partir de la actitud unilateral y exclusiva de su gobierno".¹⁸⁹

Por su parte, la administración de Farrell continuó haciendo lo propio y tras la petición a la Unión Panamericana, envió un memorando a la SRE a través de su representación en la Ciudad de México. En éste, se manifestaba la necesidad de una pronta reunión para tratar asuntos como la carencia de una organización internacional general.¹⁹⁰ Aparentemente, Argentina estaba buscando un acercamiento a México, que le abriera la posibilidad de que éste secundara la propuesta presentada a la Unión Panamericana. Lo anterior, sin tocar explícitamente el asunto de su delicada situación política y haciendo mención en cambio a una cuestión que interesaba más a la cancillería mexicana, a saber, el organismo internacional.

Ese nuevo giro en la política argentina que buscaba la conciliación con la postura hemisférica fue visto con simpatía por el embajador mexicano en Buenos Aires, Gonzalo Frías, quien hizo notar a la SRE que la petición de Argentina a la UP era una muestra de la nueva disposición albiceleste a la colaboración interamericana.¹⁹¹ Tal punto de vista no fue compartido por la cancillería que en una comunicación secreta dirigida a Messersmith, apuntó que para nuestro país resultaba inconveniente la realización de una reunión tendiente a solucionar el problema argentino. Ello, dado que encauzar los esfuerzos de una conferencia al

¹⁸⁹ Oficina del Cónsul General en Washington a la SRE, Washington, 14.X.1944, AHSRE, L-E-440, f. 29.

¹⁹⁰ Embajada argentina a la SRE, Ciudad de México, 28.X.1944, AHSRE, L-E-440, ff. 33-36.

¹⁹¹ Embamex Buenos Aires a la SRE, Buenos Aires, 28.X.1944, AHSRE, L-E-440, f. 37.

tratamiento de dicho caso significaba la concesión de personalidad jurídica a "un gobierno sin calidad moral" y la división del continente americano. Además, añadía el memorando, se corría el riesgo de que los representantes argentinos aprovecharan para "acusar a los Estados Unidos y a otros gobiernos de negligencia, debilitando la causa moral del continente".

Los objetivos de una eventual reunión debían plantearse en otros términos: estrechar los lazos interamericanos en un momento de desconfianza creado por ciertas actitudes argentinas, realizar un intercambio directo de impresiones y, lo más importante, armonizar la organización continental con el organismo general proyectado en Dumbarton Oaks.¹⁹² Tal posición, le valió al gobierno mexicano ser ubicado por la prensa argentina más radical dentro de la "esfera de influencia directa de Washington",¹⁹³ muy a pesar de que las relaciones bilaterales se habían estrechado por el aumento de las exportaciones nacionales al país sudamericano.¹⁹⁴

La postura anterior estuvo influida por dos factores, el primero de los cuales tocaba tangencialmente la cuestión de la alineación atribuida a México. Nos referimos a la precandidatura presidencial de Ezequiel Padilla y a la continuidad implícita de la política estadounidense hacia América Latina como producto de la cuarta elección presidencial de Roosevelt; tales aspectos hacían necesario el desarrollo de una política conciliatoria hacia los Estados Unidos para garantizar la continuidad de la cooperación bilateral. En este contexto, secundar a Argentina

¹⁹² Memorándum Secreto de la SRE al embajador de E.U. en México, Ciudad de México, 6.XI.1944, AHSRE, L-E-440, f. 44.

¹⁹³ Embamex Buenos Aires a Relaciones. Revista de recortes de prensa, Buenos Aires, 15.XI.1944, AHSRE, L-E-440, f.89. El comentario fue tomado del diario *La Fronda*, un diario pro-eje.

¹⁹⁴ Francis, *Op. Cit.*, 238.

podía despertar grandes simpatías hacia México dentro del continente, ello inevitablemente iría en detrimento de las relaciones con Estados Unidos.

El segundo y más determinante factor de la posición mexicana fue, además del carácter de las relaciones con el vecino del norte, el profundo conocimiento de causa de las posibilidades de desarrollo de una conferencia interamericana por parte de Francisco Castillo Nájera. El experimentado embajador mexicano en Washington sabía de primera fuente que la opinión prevaleciente en el Departamento de Estado era contraria a la convocatoria de una conferencia. Stettinius le hizo saber a Castillo Nájera que una reunión de cancilleres o conferencia panamericana era extemporánea al igual que cualquier otra reunión en la que participaran las repúblicas del continente. En opinión de Stettinius, no había asunto urgente ni problema económico que la justificara que no pudiera y esperar hasta marzo del siguiente año. La posición del Departamento de Estado negaba cualquier oportunidad de diálogo sobre el caso argentino, respondiendo con un revés a los clamores de la nación sudamericana en torno a discutir la ausencia de una organización internacional -que cómo se recordará fueron puestos de manifiesto en la comunicación de la embajada argentina en México.

Sin embargo, la posición del Departamento de Estado impactó más allá de los intereses argentinos. La proyección de la nueva organización internacional, tal y como se había planteado en Dumbarton Oaks, había levantado ya de por sí suspicacias entre varias cancillerías del continente. La negativa del Departamento de Estado a realizar la convocatoria de un foro interamericano despertó inconformidades aún mayores. En ese sentido, el Departamento de Estado hizo uso de un mecanismo de consulta extra oficial que le permitiera suavizar las

reacciones sin adquirir compromisos: Stettinius citó a los jefes de misión latinoamericanos en Washington a varias reuniones para discutir el proyecto de Dumbarton Oaks. Ese mecanismo presentaba, a decir de este último, varias e interesantes bondades: su carácter informal permitiría a los representantes latinoamericanos expresar sus puntos de vista personales sin comprometer a sus gobiernos y exponer los propósitos de los mismos sin ninguna obligación. A Castillo Nájera y a otros embajadores les quedaría claro que Washington no quería una reunión oficial.¹⁹⁵

Pese a lo anterior y valiéndose tal vez de la posición ventajosa que Welles le había atribuido en la conversación con Hill, la Secretaría de Relaciones Exteriores insistió en la realización de una reunión interamericana para tratar, entre otras cosas, el asunto de la organización internacional. Eso, aun cuando para tales efectos debiera esperarse por la presentación de un borrador definitivo del acta del nuevo organismo internacional o, al menos, por el conocimiento de avances sustanciales en las discusiones de las potencias. Como se ha señalado ya, tales avances no se dieron sino hasta Yalta y en la SRE tal demora se había anticipado. Considerando lo anterior, se llegó a la conclusión de que el mes de febrero del año siguiente sería el idóneo para la cita interamericana. Sólo la presentación de acuerdos definitivos sobre la organización mundial podía anticipar la reunión. En cuanto a Argentina, su caso debía consultarse al margen de la

¹⁹⁵ Reporte Confidencial de Castillo Nájera a Ezequiel Padilla sobre conversación con Stettinius, Washington, 17.XI.1944, AHSRE, III-1946-1 (I), f. 143.

conferencia y sólo podía ser invitada si asumía los compromisos de cooperación hemisférica apuntados en Río.¹⁹⁶

Una primera propuesta de conferencia fue enviada por la SRE a las otras repúblicas americanas a principios de noviembre, sin que se hubiera consultado sobre tal decisión al Departamento de Estado. La cancillería sabía de primera mano que por uno u otro motivo, la reunión era vista con buenos ojos por la mayoría de las naciones del continente. De ello da constancia un estudio de carácter confidencial que reunía las opiniones de las oficinas de asuntos exteriores colectadas por los embajadores mexicanos en Latinoamérica. El estudio cuya versión final fue presentada en diciembre tras ser comparado, según el mismo informe, con averiguaciones previas del Departamento de Estado, presentaba los resultados de un par de cuestiones sometidas a consideración de distintas naciones -salvo Estados Unidos, Argentina y El Salvador- en los meses previos. Dichas cuestiones eran la pertinencia de una reunión consultiva de cancilleres y, la situación de Argentina.

Las respuestas obtenidas presentaron matices diversos resultantes de varias condicionantes: la cercanía de algunos gobiernos con su homólogo estadounidense, las afinidades y nexos de otras administraciones con el grupo gobernante en Argentina, la defensa tradicional de los principios de no intervención y soberanía y las expectativas concretas del orden de posguerra.

Entre los países que se alinearon con la postura del Departamento de Estado sobre la realización de una conferencia y en torno al tratamiento del asunto

¹⁹⁶ Memorándum Secreto de la SRE al embajador de E.U. en México, Ciudad de México, 6.XI.1944, AHSRE, L-E-440, f. 44.

argentino, se encontraban Nicaragua, República Dominicana, Cuba, Guatemala y Haití, que secundarían cualquier decisión que tomara el gobierno estadounidense. Lo anterior, significaba que su inclinación a favor de la conferencia dependería en última instancia de la decisión adoptada por Estados Unidos al respecto.

Una posición diametralmente opuesta a la anterior fue asumida por Ecuador y Bolivia. La cancillería ecuatoriana llegó incluso a considerar que la ausencia del tratamiento del caso argentino en el posible foro constituiría una derrota para el panamericanismo, posición con la que la SRE se encontraba en total desacuerdo. En cuanto a Bolivia, existía una resolución de la Asamblea Nacional del país andino que indicaba la obligatoriedad de envío de una representación a cualquier reunión convocada por Argentina. Lo anterior, dada la existencia de motivos especiales "de índole política y económica", relacionados sin duda con el apoyo de un sector de la milicia argentina al golpe de Estado que había llevado al poder al presidente Villarroel. Dos países más eran considerados como aliados de Farrell por el gobierno mexicano: El Salvador y Panamá, cuyas cancillerías no habían sido consultadas por las embajadas mexicanas respectivas.

Brasil, Venezuela y Colombia se inclinaban también a favor de una reunión interamericana y del tratamiento del caso argentino pero no consideraban que la reunión consultiva debiera enfocarse exclusivamente a ese tema. La misma postura fue adoptada por Uruguay, cuyo Ministerio de Exteriores, a diferencia de los de los países antes referidos, señaló estar más interesado en la solución de otras cuestiones tales como el establecimiento de acuerdos económicos fructíferos para América Latina y el reconocimiento abierto de la autonomía de cada una de las naciones del continente. Honduras favorecía también la conferencia y se

manifestó a favor de que el gobierno argentino fuera escuchado al final de la misma mediante salvaguardias de procedimiento. El Paraguay sostuvo una actitud también conciliatoria al proponer el envío a Buenos Aires de un comité que evaluara la disposición argentina a la cooperación continental.

En contraposición, para el gobierno costarricense no existía simplemente situación a evaluar, pues el tratamiento exclusivo de la cuestión argentina en una reunión comprometería la unidad continental. Esa opinión fue compartida por Perú, cuyo régimen se inclinaba por el abordaje de intereses comunes y no de diferencias. En ese país se consideraba además que una reunión interamericana sería prematura por la falta de progresos en las negociaciones de las potencias en torno a la organización internacional; si no había avances y el caso argentino no merecía tratamiento, no había razones para entablar el diálogo. En cuanto al gobierno chileno, éste optó por respaldar sin reservas la posición que México adoptara.¹⁹⁷

La posición que el secretario de Relaciones Exteriores adoptó fue continuar con su iniciativa de convocar la conferencia. David Green asevera que Padilla forzó un cambio en la política estadounidense, claramente ejemplificada en nuestra referencia a la conversación entre Stettinius y Castillo Nájera. Su atrevimiento al hacer una primera propuesta al resto del hemisferio tendría que ser secundado por Estados Unidos pues, según Messersmith, hacer lo contrario le significaría al Departamento de Estado la pérdida de uno de sus hombres

¹⁹⁷ Sobre la actitud latinoamericana hacia la conferencia, véase: Posición de los gobiernos americanos en relación con la propuesta celebración de una próxima reunión consultiva de cancilleres, Ciudad de México, 27.XII.1944, AHSRE, L-E-400, ff. 109-115.

latinoamericanos más fuertes.¹⁹⁸ Eso tendría seguramente un impacto negativo en un momento en que el carácter unilateral de la política hacia Argentina le había valido ya severas críticas y antipatías a la potencia del norte.

La decisión de Estados Unidos de apoyar la realización de la conferencia interamericana propuesta por México estuvo también mediatizada por la llegada de vientos nuevos al Departamento de Estado. En diciembre de 1944, Hull dimitió de su puesto siendo sustituido por Stettinius¹⁹⁹ que nombró a Nelson Rockefeller como asistente para asuntos latinoamericanos. Rockefeller era respetuoso de la no intervención y partidario de la igualdad jurídica de los Estados. Al mismo tiempo, Avra Warren -del grupo de Welles- fue nombrado jefe de la división de Asuntos de las Repúblicas Americanas.²⁰⁰

Ya con la aprobación del Departamento de Estado y en vísperas del nuevo año, la SRE pidió a la mayoría de sus legaciones en el continente que comunicaran a los gobiernos respectivos la entera disposición mexicana para la realización de una conferencia en la que participaran todos los gobiernos americanos. Sólo fueron excluidas del grupo de destinatarios las representaciones en Buenos Aires, Estados Unidos y El Salvador.²⁰¹ El temario de la conferencia tocaría los problemas de la guerra y su realización se condicionaría a la existencia de tres variables: que los gobiernos involucrados estuvieran de acuerdo en su pertinencia, que México fuera la sede de la misma y, que se llegara a un acuerdo respecto a las Repúblicas que debían ser invitadas, dada la particular situación de

¹⁹⁸ Green, *Op. Cit.*, p. 167.

¹⁹⁹ En la práctica, Hull no se hacía cargo de su oficina desde meses atrás debido al deterioro de su estado de salud. Stettinius había tomado el control efectivo de la misma.

²⁰⁰ Escudé, *Op. Cit.*, p. 145-148.

²⁰¹ México no mantenía había llamado a su embajador en El Salvador.

El Salvador y Argentina. Si estas últimas naciones no eran requeridas a la cita, ello no debía interpretarse como una posición unilateral de México sino como una decisión inequívoca del conjunto de naciones latinoamericanas.²⁰²

Así las cosas, la conferencia serviría a México para afianzar su posición de liderazgo en el continente y a Ezequiel Padilla para proyectarse nacional e internacionalmente. Para los Estados Unidos, la reunión afianzaría la cooperación hemisférica en un momento en que el descontento hacia sus políticas se extendía, particularmente por la exclusión del bloque de las discusiones de Dumbarton Oaks y por el mecanismo extraoficial de consulta realizado en Washington al respecto. Además, la convocatoria no evitaría que los Estados Unidos asistieran a la conferencia buscando una condena irrevocable para el régimen argentino.²⁰³

2.2. Los informes de la embajada mexicana en Washington

Entre los meses de octubre y noviembre de 1944, Francisco Castillo Nájera²⁰⁴ informó a la SRE sobre los aspectos más relevantes de las conversaciones entre los embajadores latinoamericanos en Washington y Edward Stettinius. Como se recordará, éstas serían convocadas por el Departamento de Estado para discutir temas significativos sobre las Propuestas de Dumbarton Oaks sin que tuviera que recurrirse a una reunión oficial interamericana. Las "mesas redondas" comenzaron

²⁰² Circular a las representaciones mexicanas en el extranjero, Ciudad de México, 30.XII.1944, AHSRE, L-E-440, s.f.

²⁰³ Ese era de hecho, uno de los objetivos que perseguiría la representación estadounidense en la Conferencia. Al respecto, ver: Vanucci, *Op. Cit.*, pp. 355-367.

²⁰⁴ Sobre Castillo Nájera ver: Castañeda Zavala, Jorge, "Una práctica diplomática en un mundo cambiante. El embajador Castillo Nájera, 1922-1950", Agustín Sánchez Andrés y otros (coord.), *Artífices y Operadores de la Diplomacia Mexicana Siglos XIX y XX*, México, Porrúa - Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo - Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

una vez que el fin de las conversaciones entre los cuatro grandes fue anunciado por Cordell Hull a los jefes de misión latinoamericanos en Washington.²⁰⁵

En las reuniones destacó el establecimiento por iniciativa de Castillo Nájera, de un comité coordinador que se encargaría de evaluar las propuestas de enmienda al documento de Dumbarton Oaks hechas por distintas naciones del continente. El comité fue integrado por los embajadores de Uruguay, Venezuela, Brasil y México, así como por el jefe *ad interim* de asuntos americanos del Departamento de Estado Norman Armour.²⁰⁶ Castillo evaluó los trabajos del comité como carentes de resultados, sobresaliendo únicamente el recelo de Uruguay en torno a que éstos hubieran sido dirigidos por México y no por el Departamento de Estado.²⁰⁷

El otro asunto presente en el marco de las conversaciones fue la inconformidad evidente de algunas representaciones respecto a las propuestas de Dumbarton Oaks y al mecanismo preferido por Stettinius para consultar a las repúblicas americanas. El colombiano Julio César Turbay fue el más grande crítico del gobierno estadounidense, al proclamar su gran desconfianza ante la ausencia de las pequeñas naciones del proceso de toma de decisiones internacionales. Turbay afirmó además que, a través del mecanismo de consulta extra oficial, los Estados Unidos buscaban la complacencia latinoamericana para convertir la futura

²⁰⁵ Telegrama de Castillo Nájera a la SRE, Washington, 15.IX.1944, AHSRE, III-1946-1 (I), s.f.

²⁰⁶ Castillo Nájera a Ezequiel Padilla, Washigton, 9.XI.1944, AHSRE, III-1946-1 (I), f. 210.

²⁰⁷ Telegrama confidencial de Castillo Nájera a la SRE, Washington, 13.XI.1944, AHSRE, III-1946-1 (I), f. 363.



Imagen 7.
Francisco Castillo Nájera

convención de las Naciones Unidas sobre organización internacional en un "simulacro"²⁰⁸

Las declaraciones de Turbay fueron aún más lejos en las conversaciones privadas con Castillo Nájera. El colombiano le hizo patente al mexicano su preocupación por el "giro negativo" tomado por el panamericanismo "en quiebra". Asimismo, le informó que en su país existía "un contexto cada vez más desfavorable para los Estados Unidos", mientras que Argentina ganaba simpatías en el continente por su "oposición al nuevo imperialismo norteamericano." La exigencia estadounidense a Colombia del pago de abonos por préstamos, había contribuido a crear tal atmósfera, pues Turbay tenía conocimiento de que Venezuela, Brasil y Cuba habían obtenido prórrogas injustificadas mientras que su país era incluso presionado para la realización de un segundo pago.²⁰⁹ Lo anterior no resulta extraño si se recuerda que el Departamento de Estado había ejercido ya considerables presiones a otros países, siendo el caso extremo Argentina. Cabe señalar, que México se había

²⁰⁸ Castillo Nájera a la SRE. Memorándum confidencial de la segunda reunión con Edward Stettinius, Washington, 28.X.1944, AHSRE, III-1946-1 (II), ff. 153-163.

²⁰⁹ Castillo Nájera a la SRE. Conversación con el Embajador de Colombia en Estados Unidos, Washington, 27.X.1944, AHSRE, III-1946-1 (I), f. 152.

beneficiado también de las prórrogas en los pagos y que Castillo Nájera puso a su homólogo colombiano al tanto de ello.

A sus inconformidades, Turbay sumó una propuesta: Castillo Nájera podía tomar la iniciativa de reunir a todos los países latinoamericanos y a algunos europeos para buscar que la sede del nuevo organismo internacional fuera establecida en Ginebra, donde las "influencias extrañas" eran mínimas y el ambiente era "verdaderamente neutral."²¹⁰ Lo anterior, basado en la consideración de que un posible establecimiento de la sede en Estados Unidos influiría negativamente en los trabajos del organismo.

La propuesta de Turbay no fue la única que recibió Castillo Nájera. Las consultas con los latinoamericanos atrajeron a embajadores de otros países, limitados por el Departamento de Estado al carácter de simples y ocasionales observadores que, por lo anterior, no perdieron de vista la posibilidad de hacer patente su descontento. Al margen de las consultas con los latinoamericanos Castillo Nájera se entrevistó también con el embajador de los Países Bajos, quien le manifestó su incomodidad por el trato dado por Stettinius a naciones como Holanda, Bélgica, Yugoslavia, Checoslovaquia y Grecia que, en su opinión, no era igual al dado a los latinoamericanos. El embajador que desconfiaba de "las concesiones anglo-británicas que allanaban el camino para el control soviético de Europa Oriental y Central", consideraba necesaria la unión de los pequeños Estados europeos con las repúblicas latinoamericanas para garantizar "la soberanía de todos los pueblos" en el nuevo organismo internacional.

²¹⁰ Ídem.

Esa unión se posibilitaría si Castillo Nájera, valiéndose de su conocimiento en asuntos internacionales y de "la personal consideración de que goza en los círculos diplomáticos de Washington", se dirigía con el respaldo de Holanda a los representantes de Checoslovaquia, Polonia, Grecia, Bélgica, Noruega, Dinamarca, Suecia y Suiza con el fin de concertar reuniones informales y formular un proyecto a presentarse en la futura conferencia de Naciones Unidas.²¹¹

Se desconoce si otros embajadores del continente fueron instados a tomar iniciativas de la misma naturaleza, pero lo cierto es que Castillo Nájera gozaba de gran reputación producto una larga y prestigiada carrera diplomática: su iniciativa de crear el comité coordinador y la dirección posterior del mismo, así como las propuestas de encabezar grupos de oposición a ciertas medidas delineadas en Dumbarton Oaks permiten aseverarlo. Podría inferirse también que la imagen de una relación cercana entre México y Estados Unidos en aquella época instaba a otros diplomáticos a colocar a México como una pieza clave en la negociación del proyecto de orden mundial de posguerra con los Estados Unidos.

Sea como fuere, Castillo Nájera no procedió a dirigir grupos de oposición. Lo que es más, recibió frías y claras instrucciones de la SRE, en la persona del subsecretario Manuel Tello: la *Opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores* en torno a las Propuestas de Dumbarton Oaks sería enviada a los jefes de misión de las Naciones Unidas acreditadas ante el gobierno de los Estados Unidos y el gobierno holandés podía adherirse a ellas.²¹²

²¹¹ Memorándum sobre conferencia con el embajador de los Países Bajos, Washington, 27.X.1944, AHSRE, III-1946-1 (I), ff. 337-340.

²¹² Manuel Tello a Castillo Nájera, Ciudad de México, 24.XI.1944, AHSRE, III-1946-1 (I), f. 342.

La cancillería mexicana utilizaría la vía oficial e institucional para dar respuesta a las inquietudes despertadas por lo proyectado en la reunión de los cuatro grandes en Washington. El secretario Padilla había tomado ya la decisión de que México tuviera un rol protagónico en las discusiones sobre el organismo internacional intentando convocar a la reunión consultiva interamericana, cubriendo así su zona de interés prioritaria. En lo que respectaba a la cooperación con otros pequeños y medianos países, éstos podían desprender la entera disposición del gobierno mexicano a la colaboración por el hecho de poner a su consideración las disposiciones de la cancillería sobre las propuestas de Dumbarton Oaks.

TERCERA PARTE.

LA UNIÓN PERMANENTE DE NACIONES Y LA CONFERENCIA DE CHAPULTEPEC

En el ámbito doméstico, Ezequiel Padilla había recibido grandes críticas por su defensa de la Doctrina Continental y por la alineación con el panamericanismo hacia la que se había inclinado la política del gobierno mexicano. En opinión del canciller, la postura oficial de declaración de guerra al Eje y de cooperación hemisférica era la única opción viable para México y también la más redituable. Gracias a ella, consideraba Padilla, habían mejorado las relaciones con las grandes potencias "en medio de una gran aprobación popular" y pese a las críticas que lo tildaban de entreguista.²¹³

²¹³ Padilla, Ezequiel, *Nuestra política internacional*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1945, pp. 7-23.

Ciertamente, el planteamiento de Padilla estaba basado en argumentos sólidos: entre 1939 y 1945, el volumen de las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos aumentó en 103.5% y la composición del comercio exterior sufrió modificaciones importantes: pese a que la exportación de minerales se redujo - tradicionalmente había representado entre el 60 y el 80% de las exportaciones totales -, la de productos agrícolas y manufacturados aumentó. El crecimiento más estrepitoso se dio en el último renglón pues el volumen de la exportación de manufacturas creció 875% en el mismo período. A ello, habría que aunar la extraordinaria entrada de capitales por concepto de remesas, gracias al programa de braceros.²¹⁴

Sin embargo, la percepción de diversos sectores pudo ser diferente. En ese sentido, el embajador británico en México apuntaba que el costo de vida en la capital del país era 2.5 veces más grande en 1945 que en 1939. Las exportaciones mexicanas habían crecido tanto como la inflación y el país tenía una deuda considerable con el Banco de Importaciones y Exportaciones (Ex-Im Bank).²¹⁵

Fue ese el contexto en el que la SRE se dio a la tarea de cumplir dos de sus más importantes objetivos en la época en que el fin de la guerra y de la cooperación aliada y hemisférica se anunciaban próximos: analizar la conveniencia de la estructura de la organización internacional propuesta en Dumbarton Oaks y preparar el terreno que allanara la realización de la Conferencia Interamericana sobre problemas de la guerra y de la paz, en el que

²¹⁴ Enrique Cárdenas, *La hacienda pública y la política económica, 1929-1958*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 93-98; Niblo, *Op. Cit.*, p. 125.

²¹⁵ Humphreys, *Op. Cit.*, pp. 52-53.

dicho análisis sería contrastado con los de otras cancillerías latinoamericanas, en un intento de coordinar la postura del continente frente al futuro orden mundial.

1. Las observaciones mexicanas al Proyecto de Dumbarton Oaks

Olga Pellicer señala atinadamente que la participación de México en la Organización de Naciones Unidas comenzó desde el momento mismo de su proyección.²¹⁶ A mediados de julio de 1944, la Secretaría de Relaciones Exteriores recibió un memorando de la embajada estadounidense en el cual se informaba el adelanto en los análisis para la elaboración del proyecto de constitución de una organización internacional.²¹⁷ Para ese momento, la SRE había realizado ya sus propios análisis al respecto. Un grupo dentro de la cancillería se dio a la tarea de elaborar un *Proyecto para la Constitución de una Unión Permanente de Naciones* en 43 puntos, que fue transmitido al gobierno del vecino del norte en septiembre de 1944. Al ser dadas a conocer las *Propuestas para el establecimiento de una organización internacional general*,²¹⁸ la misma secretaría realizó un estudio comparativo entre el *Proyecto* y las *Propuestas*, expresado con posterioridad en la *Opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre el proyecto de Dumbarton Oaks*.

Este documento se vio enriquecido por los estudios en torno al proyecto de la nueva organización internacional realizados por tratadistas de distintas

²¹⁶ Pellicer, Olga (compiladora), *Voz de México en la Asamblea General de la ONU, 1946-1993*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores - Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 12.

²¹⁷ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre El Proyecto de Dumbarton Oaks*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1944, p. 7.

²¹⁸ En adelante, se hará referencia al primer documento emitido por la cancillería como *Proyecto*, al documento de Dumbarton Oaks como *Propuestas* y, al estudio comparativo de la cancillería como *Opinión*.

nacionalidades, particularmente por aquellos participantes del Comité Jurídico Interamericano con sede en Río de Janeiro, quienes habían realizado ya recomendaciones sobre el nuevo organismo internacional.²¹⁹ El carácter de las observaciones mexicanas a las propuestas de Dumbarton Oaks mostró la ya conocida vocación legalista de la diplomacia mexicana, apegada profundamente a la defensa de los principios de derecho internacional y de gentes. En la práctica, ello constituía el recurso más importante de los países medianos y pequeños para lograr el respeto de su soberanía y autodeterminación.

El núcleo duro del informe de la SRE, estaba formado por nociones sobre los principios que debían regir el funcionamiento del sistema internacional en general y, de la organización mundial en específico. Con base en ellos, podían derivarse los atributos de los principales órganos de la Unión Permanente de Naciones (UPN) que serían, a saber, un consejo de seguridad, una asamblea, un secretariado -como en las *Propuestas*- y un consejo económico y social, todos con atribuciones específicas. Las observaciones mexicanas se sintetizarán en los siguientes tres apartados para tener una visión más clara de la perspectiva mexicana sobre la organización internacional en tres ámbitos: sus principios y fines, la membresía y los órganos y sus funciones.

1.1 Principios y fines del organismo internacional

El primer gran tema que ocupó a los observadores mexicanos fue el de los fines y principios de la nueva organización internacional. Desde su perspectiva, los

²¹⁹ Houston, John A., *Latin America in the United Nations*, Connecticut, Greenwood Press, 1956, p. 9.

propósitos enunciados en las propuestas de Dumbarton Oaks²²⁰ no expresaban con suficiencia el sentido del nuevo organismo. El propósito fundamental de éste debía ser la vigilancia estricta de los principios máximos del derecho internacional, que debían ser considerados como ejes rectores y no como instrumentos; es decir, la organización mundial debía estar al servicio del derecho y no viceversa. La aplicación del derecho debía ser entonces la principal misión del organismo mundial, que para facilitar tal propósito debía vigilar la incorporación del mismo a los respectivos derechos nacionales. Para los promotores, este esquema constituiría la evidencia máxima de la victoria sobre el Eje.²²¹

Según la *Opinión*, los principales ausentes del proyecto de constitución de la organización general eran los principios de integridad territorial y de no intervención. El primero debía ser garantizado por el nuevo organismo tomando en cuenta las experiencias recientes de la avanzada totalitarista en China, Etiopía y Austria que habían formado parte del cuerpo de causales de la guerra. En cuanto a la no intervención, su consignación debía obedecer al hecho de que aunque tradicionalmente era una construcción americana, su aplicación planetaria era un garante fundamental de la paz a nivel mundial. Además, existían sobrados antecedentes históricos que facilitarían su asiento en la carta del futuro organismo internacional.²²²

²²⁰ Éstos han sido mencionados ya en el apartado "El nuevo organismo y el esquema del gran directorio" y como se recordará son el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y la cooperación para solucionar los problemas económicos, políticos y humanitarios mundiales.

²²¹ La incorporación del derecho internacional al derecho internacional tenía antecedentes en disposiciones asentadas en las constituciones argentina, estadounidense, mexicana y austríaca de 1934, siendo llevada a su máxima expresión -según la *Opinión*- por el concepto de "Derecho Internacional de la Paz" de la Constitución de la República Española de 1931. Ver SRE, *Opinión...* Op. Cit., pp. 13-31.

²²² *Ibídem*, pp. 21- 23

Entre dichos antecedentes se encontraban el “Protocolo adicional relativo a la No Intervención” suscrito en la Conferencia de Buenos Aires, la “Declaración de principios americanos” de la VIII Conferencia de Lima y la “Declaración sobre reafirmación de Principios Fundamentales de Derecho Internacional” del Comité Jurídico Interamericano.²²³ La herencia del panamericanismo debía retomarse, lo que no implicaba que sus aportes fueran útiles únicamente en la esfera continental.

Asimismo, se retomaron los planteamientos básicos de la “Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados” suscrita en la VII Conferencia Interamericana de Montevideo, considerándose que debía ser redactada una “Declaración sobre los Derechos y Deberes de los Estados y del Individuo” de alcance mundial. Por último, se consideraba la existencia de una “Declaración de Derechos del hombre”, con un órgano específico dependiente de la organización internacional que velara por su cumplimiento.

1.2 La cuestión de la membresía

La *Opinión* destacaba dos asuntos en cuanto a la membresía de la organización internacional. El primer punto estaba ligado a la propuesta de participación de todos los “estados amantes de la paz”, concepto que remitía a una alianza militar durante la guerra. En ese sentido, la membresía al nuevo organismo debía tener un carácter universal, para impedir que la exclusión de un grupo de países del bloque participante, afín en principios y opiniones, condujera a la creación de antagonismos profundos que no pudieran ser superados y constituyeran una

²²³ *Ibídem*, pp. 18-23.

nueva amenaza a la estabilidad mundial. Los diplomáticos mexicanos estaban especialmente preocupados por evitar que se repitiera el precedente de la exclusión de México de la SDN.²²⁴ La universalidad obligatoria ayudaría a mantener la paz al no permitir a ningún país escapar a la jurisdicción del organismo. Si bien no todas las naciones estaban preparadas para ser miembros de la UPN, ésta debía encargarse de que cumplieran con prontitud las condiciones de ingreso. El segundo punto, indicaba que la membresía a la organización general no impedía la participación de los Estados en organismos de carácter regional. Ello, en una clara defensa de las conquistas del sistema interamericano.²²⁵

1.3 Composición de la organización y funciones de sus cuerpos

Los órganos principales de la UPN debían ser una asamblea general, un consejo de seguridad, una secretaría y un consejo económico y social. Los tres primeros órganos coincidían con los propuestos en Dumbarton Oaks, aunque en la *Opinión* no se consideraba la proyección de un tribunal de justicia dentro de los cuerpos principales del organismo. Ello, considerando que debían retomarse los trabajos de la Corte Internacional de Justicia ya existente y que ésta debía funcionar de manera autónoma a la organización internacional.²²⁶ En cambio, se proponía el establecimiento de un consejo económico y social que canalizara las labores de las agencias propuestas en Dumbarton Oaks.

²²⁴ Herrera León, Fabián, "La política exterior mexicana..", *Op. Cit*, pp. 16-26.

²²⁵ *Ibídem*, pp. 33-37

²²⁶ *Ibídem*, p. 86. El tribunal debía funcionar de forma autónoma porque era un recurso más para los Estados en vías de solución de conflictos que los involucrasen.

En cuanto a las funciones de los órganos, la antes referida supremacía del Consejo de Seguridad, fue puntualmente criticada en el estudio realizado por la Secretaría de Relaciones Exteriores. Haciendo señalamientos en torno a la representatividad cuantitativa en la asamblea general, la cancillería introdujo el problema de la representatividad cualitativa de los Estados en la misma. En primer lugar, se ocupó de hacer un señalamiento sobre la incapacidad de la asamblea para hacer recomendaciones sobre asuntos relacionados al mantenimiento de la paz y la seguridad que estuvieran siendo ya tratados por el consejo de seguridad. En segundo término, se atacó firmemente el que los poderes de la asamblea general se limitaran a “considerar” y “discutir” dichos asuntos, sin que existiera la posibilidad de influir directamente en la toma de decisión sobre las acciones del consejo. Para hacer más clara la desventaja que tenía la asamblea frente al consejo, se utilizó la referencia a procedimientos más democráticos adoptados por organismos de reciente creación y en funciones, tales como la UNRRA.

Desde la perspectiva mexicana, el renglón sobre las facultades de la asamblea general en las *Propuestas* representaba un franco retroceso respecto al Pacto de la Sociedad de Naciones. Para que el nuevo organismo funcionase, no se requería privarlo de sus características democráticas a las potencias como la URSS culpaban de la parálisis de la Liga de Naciones. Si bien se entendía que la limitación de atribuciones de la asamblea en las *Propuestas* obedecía a la búsqueda de rapidez y eficacia en la toma de decisiones, también se afirmó que “...si es inconveniente edificar un sistema que en la práctica resulte estéril, también

lo es erigir otro que en la realidad se traduzca en la preponderancia de un pequeño grupo de Estados sobre todos los demás”.²²⁷

La asamblea debía tener competencia en todos los problemas que pudieran afectar la independencia política y la integridad territorial de las naciones y era depositaria, según la *Opinión* elaborada por la SRE, del derecho de llamar la atención sobre conflictos que amenazaran la paz aunque éstos fueran tratados por el Consejo. Aún más, podía encargarse de la discusión de los mismos cuando no requirieran acciones inmediatas.²²⁸ Si lo anterior no se asentaba en la carta de la organización, la igualdad soberana de los Estados se desvanecería en el aire, corriéndose el riesgo de convertir al derecho internacional en un almacén rígido destinado a mantener un *statu quo* que no podía traer consigo un sistema de relaciones internacionales estable. La rigidez en sí era una amenaza para la seguridad, por lo que los procedimientos de la organización debían ser lo suficientemente flexibles para permitir la movilidad y cambios en el balance de poder dentro del sistema.²²⁹

Y es que la configuración del Consejo de Seguridad en las *Propuestas* no garantizaba la representación de América Latina, lo que era visto como un freno a la movilidad ascendente del bloque. La *Opinión* planteaba la existencia de seis asientos semi-permanente a ser ocupados por un período de ocho años por los cuatro grandes, Francia y otro miembro no especificado pero, seguramente, latinoamericano. Seis miembros no permanentes, completarían el quórum del

²²⁷ *Ibídem*, p. 57.

²²⁸ *Ibídem*, pp. 55-60.

²²⁹ *Ibídem*, pp. 65-89.

consejo de seguridad.²³⁰ La figura del miembro semi-permanente pretendía combatir el estatismo pues no había “...Estado alguno cuya importancia internacional relativa deje de sufrir alteración con el transcurso del tiempo”.²³¹ Al mismo tiempo, la calidad de semipermanente obligaba a las potencias al mantenimiento de responsabilidades y compromisos si querían conservar privilegios.

En lo referente al sexto asiento semi-permanente, podemos deducir que México buscaba su propio posicionamiento en el marco de la idea extendida en el continente de que era necesaria la representatividad latinoamericana en el Consejo. Humphreys asegura que Hull y Roosevelt estaban interesados en conseguir para Brasil el sexto asiento permanente; sin embargo, su sugerencia fue rechazada por la Unión Soviética, Gran Bretaña y, paradójicamente, por el grupo americano mismo. Los hechos posteriores demostrarían que, efectivamente, Brasil tenía una posición privilegiada seguido en el ámbito continental por México.²³²

El mecanismo de votación del consejo de seguridad no fue acordado sino hasta la Conferencia de Yalta, por lo que no aparece en las *Propuestas*. En este caso, el documento elaborado por la SRE apunta a la unanimidad en la toma de decisiones, salvo en los casos de procedimientos y de acciones de guerra en las que estuviera involucrado un miembro del consejo de seguridad. En la última situación, el voto del miembro referido, no sería computado para impedir la parálisis del consejo.²³³

²³⁰ *Ibídem*, pp. 71-72.

²³¹ *Ibídem*, p. 78

²³² Humphreys, *Op. Cit*, p. 210.

²³³ *Ibídem*, p. 82

El consejo económico y social era el encargado de vigilar el cumplimiento de condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para el mantenimiento de la paz. Para ello, debían ser de su competencia la protección de los derechos internacionales del hombre, el desarrollo de la economía y del comercio internacionales, el fomento y coordinación de comunicaciones aéreas, terrestres y marítimas, el mejoramiento de las condiciones de trabajo y abolición del desempleo, la alimentación y salubridad, la agricultura, los problemas financieros y de inversiones, los problemas demográficos y de migraciones, la cooperación intelectual, la protección de la infancia, la protección de pueblos en tutela (o administración fiduciaria) y el tráfico de mujeres. Todos esos aspectos habían encontrado ya cauce específico de solución en organismos subsidiarios de la SDN -salvo aquel relativo a los derechos internacionales del hombre- lo que facilitaría el cumplimiento de las funciones del consejo económico y social que, como puede notarse, vigilaría las labores de los órganos subsidiarios.²³⁴

En opinión del grupo encargado de analizar las propuestas de Dumbarton Oaks, éstas ofrecían ventajas relevantes respecto al pacto de la SDN. La primera de ellas, era que contaran con el consenso unánime de las cuatro grandes potencias. La segunda era el abandono del principio de unanimidad en la toma de decisiones de la asamblea general -que había llevado frecuentemente a la parálisis de la Liga de Naciones-, remplazado por el principio de aprobación por mayoría. Por último, la mención en las propuestas a la existencia de un consejo económico y social significaba un impulso al desarrollo y un medio efectivo de conservación de la paz.

²³⁴ *Ibídem*, pp. 39-47

Las desventajas de las *Propuestas* no fueron detalladas por la cancillería, procediéndose en su lugar a la redacción de 22 enmiendas sugeridas al proyecto de Dumbarton Oaks. El contenido concreto de dichas enmiendas se abordará en el siguiente capítulo al tocarse el tema de la evaluación de resultados por la SRE de la Conferencia de San Francisco, segundo foro en el que se discutieron oficialmente las enmiendas propuestas por la cancillería.

Con anterioridad, las observaciones mexicanas fueron discutidas en la Conferencia de Chapultepec, siendo contrastadas con aquellas presentadas por el resto de las delegaciones asistentes a la reunión en la capital mexicana. En la conferencia referida se alcanzaron acuerdos sobre organización internacional y se ventilaron también diferencias entre los países latinoamericanos y Estados Unidos: la oposición de a las propuestas estadounidenses orientadas a liberalizar los intercambios en las áreas americanas, privatizar las empresas estatales y adoptar nuevas políticas comerciales para las materias primas. De ese enfrentamiento surgiría, según Carmagnani, el compromiso estadounidense de aceptar las políticas nacionalistas de los latinoamericanos a cambio de que los gobiernos no se aislaran de la economía mundial y moderaran sus tendencias proteccionistas.²³⁵

²³⁵ Carmagnani, Marcello, *El otro Occidente*, México, Fondo de Cultura Económica - El Colegio de México, 2004, p. 291

2. La Conferencia de Chapultepec

Justo antes de que la Conferencia de Chapultepec tuviera lugar, el acuerdo sobre el procedimiento de votación del consejo de seguridad de la futura organización internacional fue alcanzado en la Conferencia de Yalta, efectuada los primeros días de febrero de 1945 con la presencia de Roosevelt, Churchill y Stalin.²³⁶ Como se ha señalado ya, las grandes potencias se adjudicaron en esta reunión el derecho del veto, limitando claramente las potestades de la asamblea general del futuro organismo y, por tanto, las de los pequeños y medianos países.

Una decisión más adoptada en Yalta que alcanzaba al concierto de las naciones americanas fue que sólo serían convocados los países beligerantes a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Organización Internacional (UNCIO, por sus siglas en inglés) a realizarse en San Francisco, California.²³⁷ Ello dejaba fuera del llamado a siete naciones del hemisferio que fueron instadas por el Departamento de Estado a declarar la guerra al Eje de inmediato.²³⁸

A cambio de abrir la posibilidad de participación en la UNCIO a las repúblicas americanas no beligerantes tras su conversión en beligerantes, la Unión Soviética salió de Yalta con la concesión de dos asientos en la Asamblea

²³⁶ Un asunto destacado en torno a Yalta fue la supuesta anuencia de Roosevelt a la "sovietización" de Europa Occidental y la situación del "lejano Oriente". Lo anterior suscitó grandes controversias conforme el enfrentamiento entre E.U. y la U.R.S.S. fue en escalada. Ver: Theoharis, Alan, "James F. Byrnes: Unwitting Yalta Myth-Maker", *The Political Science Quarterly*, Vol. 81, N° 4, Diciembre de 1966, 581-592 pp. El asunto del "lejano Oriente" fue una de las piezas centrales de los acuerdos de Yalta y, pese a ello, el gobierno chino no fue consultado sobre los acuerdos, que comprometían a la Unión Soviética a entrar en la guerra con Japón y a promover un acercamiento diplomático con China; ver Edmonds, Robin, "Yalta and Postdam: Forty Years Afterwards", *International Affairs*, Vol. 62, N° 2, Primavera de 1986, pp. 200-201. Otro cuestión fundamental abordada en Yalta fue la polaca: sus fronteras y el carácter de su régimen político estaban en suspenso.

²³⁷ Krasno, Jean, *The Founding of the United Nations: International Cooperation as an Evolutionary Process*, New Haven, Academic Council of the United Nations System, 2001, p. 15.

²³⁸ Green, *Op. Cit.*, p. 171.

General para Ucrania y Bielorrusia. En tanto que los británicos, aunque no tan reticentes a la participación de las naciones asociadas, consiguieron en la "Conferencia Argonauta" el aplazamiento de la discusión sobre los mandatos, que en Yalta sólo cubrió lo concerniente a la tutela de las antiguas posesiones alemanas y japonesas. Momentáneamente, Churchill podía estar tranquilo con respecto a los intereses coloniales de Gran Bretaña.²³⁹

Sustrayéndonos de lo respectivo a la convocatoria de la UNCIO, el sistema interamericano estuvo prácticamente ausente en las negociaciones de Crimea. En primer lugar, porque la contienda armada exigía el tratamiento urgente de otros temas; en segundo término, porque la concesión de ventajas al bloque regional podía incidir en el deseo de fortalecimiento de otros bloques de la misma naturaleza. Esta última cuestión preocupaba enormemente a los Estados Unidos, decididos a ganar espacio en esferas localizadas más allá de sus zonas de influencia tradicionales y a contener la emergencia de bloques que pudieran representar una amenaza para la seguridad internacional.

Los Estados no beligerantes del continente -Ecuador, Perú, Chile, Paraguay, Venezuela y Uruguay- precipitaron la declaración de guerra en los días previos a la reunión en la que se discutiría la posición del continente frente al nuevo organismo internacional. Sólo Argentina, "el recalcitrante Estado americano

²³⁹ La URSS exigió originalmente que cada una de las dieciséis repúblicas soviéticas federadas tuvieran un puesto en la Asamblea General. Con posterioridad se pidió la representación de las dos repúblicas finalmente aceptadas y de Lituania. Ver: Zorgbibe, Charles, *Historia de las Relaciones Internacionales 2. Del sistema de Yalta hasta nuestros días*, Madrid, Alianza, 1997, pp. 29-31.

que se había empeñado ciegamente en seguir los derroteros de una causa perdida"²⁴⁰ se mantenía neutral y en riesgo de ser excluido de la UNCIO.

En ese marco, fue inaugurada la “Conferencia Interamericana sobre los problemas de la guerra y de la paz”. Sus sesiones se desarrollaron entre el 21 de febrero y el 8 de marzo de 1945, con la presencia de casi todas las naciones del continente. Únicamente Argentina estuvo ausente en la reunión y El Salvador se incorporó tardíamente.²⁴¹ Si en un principio el Departamento de Estado se había mostrado renuente a promover la Conferencia, le concedió gran importancia al final. Como muestra de tal interés, el recién nombrado Secretario de Estado Edward Stettinius presidió la delegación estadounidense sólo unos días después de haber estado en Yalta.²⁴²

Los discursos inaugurales de la conferencia especial -puesto que su celebración no fue convocada por la Unión Panamericana- estuvieron a cargo del presidente Ávila Camacho y del artífice de la conferencia y canciller, Ezequiel Padilla. El primero reiteró el compromiso de México con la paz y destacó las contribuciones de América Latina al esfuerzo bélico en materia de valores: la honradez, el idealismo y la historia del continente constituían, en su opinión, una aportación mayor que el “tributo” de productos para los arsenales de campaña. El gran logro de América había sido el concurso de una unión que podía mantenerse si la democracia política y económica era impuesta; y si se obtenía asistencia financiera inmediata y cooperación continental en materia de mercados y

²⁴⁰ Tannenbaum, Frank, “Argentina, the Recalcitrant American State”, *Foreign Affairs*, Vol. 23, N°2, Enero de 1945, p. 271.

²⁴¹ Canadá también estuvo ausente por formar parte de otro bloque: el Commonwealth Británico. Canadá se integró a la Organización de Estados Americanos - surgida en 1948 - hasta 1991.

²⁴² Humphreys, *Op. Cit.*, p. 212.

transportes.²⁴³ El tono del discurso mostraba pues, las principales preocupaciones mexicanas y del continente. La unidad latinoamericana se mantendría si Estados Unidos se mantenía cerca de la región, contribuyendo a su desarrollo.



Imagen 8.
Ezequiel Padilla

A las declaraciones de Ávila Camacho siguieron las de Ezequiel Padilla.²⁴⁴ El canciller reivindicó la guerra como "una revolución social" que había tenido en el documento de Dumbarton Oaks su resultado más democrático, pues éste legaba al mundo un sistema de consultas que terminaría con el de alianzas. En ese nuevo

²⁴³ Ávila Camacho, Manuel y Ezequiel Padilla, *Hacia la Organización de la Nueva Paz*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1945, pp. 3-10.

²⁴⁴ Nacido en el estado de Guerrero en 1892, Ezequiel Padilla fue alumno fundador de la Escuela Libre de Derecho. Realizó estudios de posgrado en La Sorbona y en la Universidad de Columbia, gracias a una beca que le fue concedida por el gobierno de Victoriano Huerta. Fue procurador general de la República, fiscal en el proceso de León Toral, secretario de Educación Pública y senador por su estado natal. En su carrera diplomática se incluyó su nombramiento como embajador de México ante Italia y Hungría. Asumió su cargo como secretario de Relaciones Exteriores desde el inicio del sexenio de Manuel Ávila Camacho, renunciando al mismo en 1945 para convertirse en candidato presidencial por el Partido Democrático. Musacchio, Humberto, *Diccionario Enciclopédico de México*, Colombia, Imprelibros, 1989, p. 1437.

orden, la “ecuación creadora Estados Unidos – América Latina”, serviría para mejorar las condiciones de vida de la población. Padilla manifestó a su auditorio que la reconversión de la industria de la guerra en industria de paz, iba a llevar a una producción y distribución sin límites que debía ser absorbida por “los poderes tremendos del consumo de masas que deben organizarse en América Latina”. La industrialización tenía que ir de la mano del agotamiento del “problema moral” de América: los extremismos de izquierda y derecha.²⁴⁵

Pese al tono conciliatorio de Ezequiel Padilla en sus declaraciones inaugurales, los delegados de la conferencia -los mexicanos inclusive- no coincidieron en que las propuestas de Dumbarton Oaks fueran efectivamente democráticas. Menos aún cuando los estadounidenses les dieron a conocer las decisiones de Yalta en el transcurso de la reunión.

Como se recordará, uno de los objetivos principales manifestados por Padilla y la SRE al momento convocar a la conferencia interamericana, fue precisamente el examen de las propuestas de los cuatro grandes en torno a una organización general. Consecuentemente, uno de los puntos del temario de la reunión de Chapultepec, fue el análisis de los problemas relativos a la organización mundial y de la coordinación del sistema interamericano con ésta. Los otros tres puntos fueron las medidas complementarias para intensificar la cooperación en el esfuerzo bélico hasta la victoria aliada, los problemas económicos y sociales de América y la solicitud del gobierno argentino que se remontaba a la petición a la Unión Panamericana en el otoño anterior.

²⁴⁵ *Ibídem*, pp. 25-28.

Cinco comisiones estudiaron el programa de la conferencia, dividiéndose las tareas de la siguiente forma: La Primera Comisión se encargó de la Intensificación del Esfuerzo Bélico; la Segunda Comisión se ocupó de la Organización Mundial; la Tercera Comisión trató temas relacionados con el Sistema Interamericano; la Cuarta Comisión abordó los Problemas Económicos y Sociales de la Post-guerra; y la Quinta, por último, analizó lo concerniente a los Problemas Económicos de Guerra y Transición.²⁴⁶ El presidente de la conferencia fue el canciller mexicano Ezequiel Padilla; como secretario general fue designado el subsecretario de Relaciones Exteriores Manuel Tello, siendo su secretario adjunto el futuro embajador de México en Estados Unidos, Rafael de la Colina.²⁴⁷

2.1 Los problemas relativos a la organización mundial

Los trabajos de la Segunda Comisión de la Conferencia, presidida por Stettinius y vice presidida por Guillermo Belt Ramírez, embajador de Cuba en Washington, son los que nos interesan de momento.²⁴⁸ La representación de México ante esta comisión estuvo integrada por Alfonso García Robles -apuntado como secretario-,

²⁴⁶ Teodoro Alvarado, *La trascendencia de las Reuniones Interamericanas*, Guayaquil, Imprenta de la Universidad, 1949, p.65.

²⁴⁷ Los presidentes del resto de las delegaciones fueron: Alberto Lleras Camargo, por Colombia; Gustavo Cuervo Rubio, por Cuba; Roberto Jiménez por Panamá; Enrique Muñoz Meany por Guatemala; Pedro Leao Velloso por Brasil; Carracciolo Parra Pérez por Venezuela; Edward Stettinius por Estados Unidos; Jacobo Varela por Uruguay; Mariano Argüello Vargas, por Nicaragua; Joaquín Fernández Fernández, por Chile; Celso R. Velázquez por Paraguay; Camilo Ponce Enríquez por Ecuador; Julián R. Cáceres por Honduras; Manuel C. Gallagher por Perú; Gérard Lescot por Haití; Manuel Peña Batlle por República Dominicana; Gustavo Chacón por Bolivia; Julio Acosta García por Costa Rica; y Arturo Argüello Loucel por El Salvador. También estuvieron representadas la secretaría general de la Sociedad de Naciones, la Unión Panamericana y la Organización Internacional del Trabajo.

²⁴⁸ Además de revisar las observaciones de las distintas delegaciones las propuestas de Dumbarton Oaks, la comisión se encargó de analizar los planes sobre un tribunal internacional de justicia y en torno a una declaración mundial de deberes y derechos de los Estados. Ver: Diario de la Conferencia sobre problemas de la guerra y de la paz, 21.II.1945, AHSRE, L-E-448, f. 221.

Salvador Alva Cejudo, Alfonso Reyes, Roberto Córdova, Luis Quintanilla, Manuel Martínez Báez, Pablo Campos Ortiz, Luis Padilla Nervo, José Gorostiza, Samuel Ramos y Amalia de Castillo León.²⁴⁹ Como podrá notarse, algunos de los personajes antes citados habían estado presentes en algunas de las reuniones de las Naciones Unidas.

Al igual que la mexicana, la mayoría de las delegaciones del continente -exceptuando a Costa Rica, Nicaragua, Haití y Estados Unidos- presentaron observaciones a las propuestas de Dumbarton Oaks ante la Segunda Comisión. Documentos oficiales conteniendo dichas observaciones habían circulado ya en las representaciones diplomáticas del continente y, como se recordará, fueron analizadas parcialmente por un comité coordinador en Washington sin éxito alguno, por lo que se esperaba que los trabajos de la comisión llegaran a resultados más satisfactorios.

En términos generales, las delegaciones latinoamericanas coincidían con lo ya expuesto por la Secretaría de Relaciones Exteriores mexicana en la *Opinión*. La "Relación de las observaciones esenciales formuladas por las delegaciones a la Conferencia Interamericana",²⁵⁰ documento en el cuál se basan los siguientes párrafos, permite aseverar lo anterior y apuntar algunos matices sobre la visión que predominaba en las diferentes naciones del continente sobre el nuevo organismo mundial.

²⁴⁹ La relatoría de la comisión fue encargada a Caracciolo Parra Pérez, Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela. En la conferencia estuvieron presentes observadores de la Unión Panamericana, la Oficina Sanitaria Panamericana, la Sociedad de Naciones y la Organización Internacional del Trabajo. Ver: Mesa directiva y representantes de las delegaciones en la segunda comisión, AHSRE, L-E-451, s.f.

²⁵⁰ Relación de las observaciones esenciales formuladas por las delegaciones a la Conferencia Interamericana, AHSRE, III-1103-1, 98 ff.

Siguiendo el orden presentado en las observaciones mexicanas, una aproximación a las sugerencias latinoamericanas puede comenzar con la cuestión nominativa del organismo. Al igual que México, Cuba consideraba que el mote de "Naciones Unidas" remitía a una alianza militar, siendo más apropiado buscar otra denominación: Comunidad Mundial de Naciones. La conservación nominativa de la organización se hacía importante cuando se temía que ésta se estableciera como un club de vencedores y acabara corriendo la misma suerte que la Sociedad de Naciones. De allí el énfasis en el cambio de denominación.

En cuanto los fines y principios de la futura ONU, las delegaciones coincidían en general con los puntos presentados en la *Opinión* mexicana. Como ejemplo de ello puede citarse a Bolivia, cuya representación insistió en que la carta de la organización debía establecer en primer lugar los principios rectores de la convivencia internacional, es decir, los tradicionalmente enarbolados por las repúblicas americanas y resaltados ya por México en sus observaciones: no intervención, respeto a la integridad territorial y a la independencia política, solución pacífica de controversias, igualdad jurídica de los Estados y respeto a los derechos de los individuos.

La observancia de tales principios, fue una preocupación latente, principalmente entre las delegaciones de Bolivia, Honduras y Uruguay. En ese mismo sentido, la representación chilena recalcó que el respeto a los tratados internacionales coadyuvaría sin duda al buen funcionamiento del organismo y del sistema internacional; los bolivianos consideraban que el ejercicio del derecho positivo era el fundamento del orden y la estabilidad; y la delegación peruana apuntó que la Declaración de Lima sobre soberanía, personalidad e

independencia de los Estados, proporcionaba bases excelentes para la estabilidad en la posguerra.

Existieron además dos proposiciones que mostraron los intereses específicos de sus portavoces, pero que también podían ser comunes al resto de las naciones: la República Dominicana sugirió que el organismo internacional asentara como fin la adopción de procedimientos justos y equitativos en el comercio internacional; mientras tanto, Chile pidió que se consignara que un Estado podía escapar a la obligación de asistencia recíproca si el conflicto en el contexto que ésta era requerida involucraba a Estados extra continentales. Ello deja ver las preocupaciones en torno a la equidad en el sistema económico y financiero y la necesidad de los Estados de tener mayor poder de decisión en los temas de asistencia recíproca.

La cuestión de la membresía al organismo fue más polémica. Aunque naciones como México, Bolivia, Brasil, Ecuador y Guatemala apostaron por la universalidad en Chapultepec, otras delegaciones propusieron fórmulas distintas. Cuba propuso extender la membresía a las Naciones Unidas -las firmantes de la Declaración de guerra contra el Eje- y a aquellas cuya admisión fuera aprobada por mayoría de dos tercios en la asamblea general del organismo. Chile tocó un punto delicado al considerar que el criterio para ser miembro era la práctica de un gobierno democrático. República Dominicana se resistió a la participación temporal de los Estados "enemigos", mientras Panamá y Uruguay coincidieron en señalar que debían ser parte de la organización todos los Estados, salvo aquellos que profesaran doctrinas de agresión y de guerra. Lo que cabe destacar dentro de este tema es que de no declarar a tiempo la guerra al Eje, Argentina corría el

riesgo de que aún en el marco de las propuestas americanas sobre membresía, su representación no fuera invitada a obtener un asiento en la organización multinacional.

En cuanto a los órganos de la renovada asociación de naciones y sus funciones, la atención fue centrada en las facultades de la asamblea general y del consejo de seguridad, haciéndose observaciones sobre un consejo económico y social y un tribunal de justicia internacional.

El punto álgido de la discusión fue el tema las potestades de la asamblea y del consejo. En ese sentido, hubo clamores generalizados sobre la necesaria ampliación de las facultades de la Asamblea, sólo aprobadas tal como se encontraban establecidas en el proyecto de Dumbarton Oaks por Honduras, República Dominicana, Panamá y Venezuela. Las delegaciones de los dos últimos países estaban también de acuerdo con la configuración del consejo de seguridad propuesto en Dumbarton Oaks, siendo secundadas por sus homólogas de Uruguay y Guatemala. En contraposición, las delegaciones boliviana, chilena, ecuatoriana y hondureña, propusieron la ampliación del número de asientos no permanentes del consejo con el fin de que hubiera mayor representatividad de los miembros de la organización y en especial de los del continente. La representación adecuada del bloque regional en el consejo de seguridad ocupó a los Estados latinoamericanos en Chapultepec y en San Francisco, sobre todo, porque formarían el grupo más grande de participantes fuera del ámbito europeo. Nombres como los de Brasil y México comenzaron a escucharse al momento de anticipar quiénes, dentro del continente, podían asegurarse asientos ya fuera permanentes o no permanentes dentro del consejo de seguridad.

Contradictoriamente, los representantes del antes candidato -favorecido incluso por Roosevelt- a ocupar un asiento permanente en el consejo de seguridad, expresaron su comprensión sobre la configuración de éste, que consideraban resultante de un período de transición. Los brasileños dejaron entrever su esperanza de que en el futuro, ésta se basara en criterios más democráticos que pudieran permitir la inclusión de un miembro latinoamericano entre los miembros permanentes. Tal vez la posición brasileña se vio influida por un cálculo muy preciso -que les indicaba que sería inútil pedir un asiento permanente- o por la escala de Stettinius en Brasil. A su regreso de Yalta, el Secretario de Estado norteamericano se entrevistó con Getulio Vargas, informándole quizá algunas cuestiones tratadas en Crimea. Ello pudo significar que la delegación brasileña conociera antes que las del resto del continente detalles importantes sobre la configuración del organismo general allí asentadas.

Lo que Brasil observaba como una necesidad futura, es decir, la creación de un sexto asiento permanente que tuviera como destinatario a un país latinoamericano, era considerado por México y Paraguay como un requisito apremiante en la configuración del consejo de seguridad. Ambas delegaciones insistieron en la creación del sexto puesto en el consejo del organismo. En el caso paraguayo, se pedía también la ampliación de los miembros semi-permanentes, sugiriéndose que al menos un tercio de ellos fueran de procedencia americana. En el caso mexicano, se aspiraba seguramente a ocupar esa posición.

Una mayor representatividad del bloque regional en el consejo aunada a la extensión de facultades de la asamblea en conflictos internacionales, aumentaría las posibilidades de éxito del nuevo organismo internacional, redundando en la tan

anhelada estabilidad mundial. Ésta se vería reforzada si, además, la nueva organización multinacional ponía el acento sobre la cooperación para resolver problemas económicos y sociales, a través de la creación de un órgano especializado en los mismos. Éste último asunto no fue abordado con el mismo brío que el de las facultades de la asamblea y del consejo, tal vez porque la atención sobre la cooperación social y económica fue centrada en la creación de la Carta Económica de las Américas por otra de las comisiones de la Conferencia.

Las potestades militares del futuro organismo internacional fueron también discutidas. La consideración general era la apuesta por la vía de la conciliación y el arbitraje y no por el militarismo, pero la idea de la cooperación militar se hizo presente al grado de emitir una resolución al respecto. Sin embargo, la mayoría de los participantes en Chapultepec reivindicó la libertad de decisión sobre la participación en acciones militares tendientes al sostenimiento de la paz mundial, lo que otorgaba al organismo un carácter más consultivo que militar. Naciones como Uruguay se opusieron incluso a la existencia de un súper Estado con fuerzas policiales.

En cuanto al tribunal de justicia se refiere, las consideraciones de las repúblicas americanas giraron en torno a la jurisdicción universal necesaria del mismo. Ello implicaba que los conflictos que pudieran alterar la paz mundial debían ser agotados en el tribunal antes de ser turnados a la organización internacional y que ningún Estado podía escapar de las decisiones de éste. En el caso de las repúblicas del continente, el tribunal internacional era una segunda instancia pues la primera estaba representada por la Corte de Justicia Interamericana. La postura boliviana destacó entre las del resto del continente, al

indicar que el tribunal internacional debía encargarse sólo de la resolución de asuntos intercontinentales. Otra propuesta relevante fue la hecha por la delegación cubana en torno a establecer dos sedes del futuro tribunal internacional de justicia: una en La Haya que lidiaría con los asuntos occidentales-orientales; y una en La Habana, que se encargaría los asuntos interamericanos.²⁵¹

Las discusiones de la Segunda Comisión no lograron la coordinación de una postura ante el proyecto de Dumbarton Oaks con miras a la realización de la Conferencia de San Francisco. A pesar de que existió un consenso general en la mayoría de los temas, se prefirió que cada una de las repúblicas del continente llevara a la UNCIO sus propias observaciones con el fin de que éstas fueran discutidas en la conferencia internacional. Probablemente, ésto último se vio influido por la necesidad estadounidense de no comprometer su posición sobre la organización internacional, lo que en la práctica representó el bloqueo hacia una postura coordinada. Aún así, los trabajos de la Segunda Comisión fructificaron en la Resolución XXX, que marcó las tendencias generales del posicionamiento hemisférico frente a la organización mundial. Del contenido de la Resolución XXX y de otras que tocaban los límites de la organización internacional se hablará en el siguiente apartado.

²⁵¹ Pletcher, David, "Book Review on the Report of The Delegation of the United States to the Interamerican Conference on Problems of War and Peace", *The Journal of Modern History*, Vol. 19, N°1, Marzo de 1947, p. 77. Pletcher criticó el carácter predominantemente documental del reporte.

2.2 El Acta de Chapultepec y la Resolución XXX.

El producto final de la Conferencia de Chapultepec fue un cuerpo de resoluciones que cubrió temas de gran importancia para el sistema interamericano y para su posicionamiento ante el sistema internacional. De la Conferencia sobre Problemas de la Guerra y de la Paz surgió el Acta de Chapultepec o Resolución VIII, convenio de defensa mutua continental que los países americanos -los latinos en especial- buscaron fuera aceptado por el concierto de las naciones y por el futuro organismo internacional. Sobre este último, las naciones americanas emitieron la Resolución XXX, mencionada con anterioridad.

Además de los documentos arriba citados, la conferencia dio a luz un gran número de resoluciones entre las cuales pueden destacarse, por su impacto internacional, las siguientes: Reorganización, Consolidación y Fortalecimiento del Sistema Interamericano, Protección Internacional de los Derechos Esenciales del Hombre, Incorporación del Derecho Internacional a las Legislaciones Nacionales y la Carta Económica de las Américas.²⁵²

La primera de las resoluciones fue un acuerdo sobre la elaboración de un anteproyecto de pacto constitutivo de la "Unión de Repúblicas Americanas". Ésta dictó la periodicidad necesaria de las consultas y fructificó en la creación de la Organización de Estados Americanos en 1948, además de hacer patente la disposición del bloque de coordinar sus actividades con las de la organización internacional general. La resolución sobre protección de derechos del hombre fue un referente en la construcción de un sistema internacional de derechos humanos,

²⁵² Fariñá Marchant, Álvaro, *La Conferencia de Chapultepec y su importancia en el sistema interamericano*, Santiago de Chile, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad de Chile, 1968, pp. 18-45.

tarea titánica, controversial e inacabada que comenzó tras la creación de la ONU y que fue acotada parcialmente también en 1948. La incorporación del derecho internacional promovida principalmente por México, garantizaba el cumplimiento de los tratados internacionales por las repúblicas americanas que, en lo sucesivo, intentaron que disposiciones similares fueran tomadas por otras naciones con el fin de que la observancia del derecho internacional fuera efectiva. Finalmente, la Carta Económica planteó la formulación de un programa económico positivo que permitiera elevar los niveles de vida del hemisferio y del mundo, evitando así la recurrencia a la guerra; como parte de las medidas del programa se consideraban el fortalecimiento a la infraestructura, la modernización de la industria, la eliminación de los excesos del nacionalismo económico y el establecimiento de facilidades para la distribución de la producción continental y mundial.²⁵³

En lo que respecta al Acta de Chapultepec, ésta fue concebida como un convenio de defensa mutua para garantizar la seguridad del hemisferio frente a ataques intra y extracontinentales.²⁵⁴ La denominada oficialmente "Resolución VIII sobre asistencia recíproca y solidaridad americana", fue promovida en forma conjunta por Brasil, Colombia, México y Uruguay. Las delegaciones de los países anteriores, retomaron una serie de principios y planteamientos manifiestos en documentos producidos por reuniones interamericanas previas a la de Chapultepec y que, en suma, son los siguientes: integridad territorial, no intervención, consulta mutua para la cooperación pacífica, justificación de este

²⁵³ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Conferencias Internacionales Americanas. Segundo suplemento, 1945-1954*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1990, pp. 64-68.

²⁵⁴ Quintanilla, Luis, "Panamericanismo e Internacionalismo", *Hispania*, Vol. 30, N° 2, Mayo de 1947, p. 180.

último mecanismo ante un acto que perturbase la seguridad continental, recurrencia a la conciliación y al arbitraje para la resolución de conflictos, vigilancia de los tratados internacionales, respeto a la soberanía e igualdad jurídica de los Estados.²⁵⁵

El retomar los principios anteriores colocó al Acta de Chapultepec como heredera de una serie de acuerdos y declaraciones formuladas desde 1890 -fecha de la Primera Conferencia Internacional Americana- y promovidas principalmente por los latinoamericanos.²⁵⁶ Sin embargo, desde el punto de vista de algunos analistas estadounidenses, el Acta de Chapultepec estaba ligada a la Doctrina Monroe en tanto ésta última defendía supuestamente la seguridad del continente.²⁵⁷ Sea como fuere, el acta fue la base del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)²⁵⁸ y señaló la posibilidad del uso de la fuerza por los estados americanos para repeler o evitar agresiones provenientes de fuera o dentro del continente.

En lo que concierne a la Resolución XXX, documento específico sobre la organización internacional general, ésta reiteró el deseo de los Estados americanos de cooperar con las naciones amantes de la paz en el establecimiento de una organización internacional general basada en el derecho, la justicia y la equidad. A través de ella, los países del continente se comprometieron a contribuir a la creación del organismo por acción individual o colectiva. Tal disposición fue

²⁵⁵ *Ídem.*

²⁵⁶ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Conferencias... Op. Cit.*, pp. 18-20.

²⁵⁷ El TIAR fue firmado en septiembre de 1947 en Río de Janeiro y consignó que el ataque contra un Estado americano sería considerado como un acto de agresión contra todos, por lo que éstos podían tomar acciones defensivas en congruencia y coordinación con el organismo internacional. Herrera, Roberto, "Evolution of Equality of States in the Inter-American System", *Political Science Quarterly*, Vol. 61, N° 1, Marzo de 1946, p. 95; Michels, *Op. Cit.*, p. 43.

²⁵⁸ Torres, *México y el Mundo... Op. Cit.*, pp.62-65.

demostrada cuando, a pesar de las naturales inconformidades con el proyecto de Dumbarton Oaks y con las decisiones tomadas en Yalta respecto a la forma y mecanismos del consejo de seguridad, se declaró que las propuestas de Dumbarton Oaks eran base y aportación valiosa para la paz justa y el bienestar.

Ello no significó el dejar de lado la crítica, pues la Resolución XXX recomendó la ampliación de las facultades de la asamblea del futuro organismo mundial y la adecuada representación del continente en el consejo de seguridad. A pesar de que los delegados presentes en Chapultepec acabaron dando su conformidad con el proyecto de Dumbarton Oaks y con las decisiones de Yalta,²⁵⁹ siguieron insistiendo en la existencia de mecanismos democráticos en el consejo de seguridad, a través de la representación adecuada del continente. Finalmente, en América Latina existían un gran número de naciones independientes que terminarían siendo representadas en la organización internacional.

En la Resolución XXX se asentó también que las cuestiones interamericanas debían ser preferentemente resueltas según los propios métodos interamericanos, claro está, en consonancia con los de la organización internacional general. La discusión de este punto llegó hasta San Francisco, pues a pesar de que el proyecto de Dumbarton Oaks no excluía la existencia de los organismos regionales, algunas cuestiones como las asentadas en el Acta de Chapultepec podían resultar incompatibles con el correcto funcionamiento del organismo internacional, cuestión que abordaremos en el siguiente capítulo.

²⁵⁹ Acta de la Tercera Sesión de la Segunda Comisión de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la guerra y de la paz, 5.III.1945, AHSRE, L-E-448, s.f.

Además de lo anterior, la resolución insistió en la universalidad del organismo, en la extensión de competencia del tribunal internacional de justicia y en la necesidad de crear un órgano encargado de la promoción de la cooperación intelectual y moral entre los pueblos.²⁶⁰

Los primeros apartados de la Resolución XXX, cuyo contenido se ha referido en los párrafos anteriores, dejaban entrever cierta conformidad o resignación del bloque con la futura configuración de la ONU. Como se ha señalado ya, la actuación estadounidense en la conferencia, tendiente a evitar adquirir fuertes compromisos en el ámbito regional que influyeran en su relación con las grandes potencias, logró tal actitud conciliadora.²⁶¹ No en vano, un periodista estadounidense había reportado a sólo una semana de la reunión que "la política de los Estados Unidos en Chapultepec no sería la de consolidar y fortalecer el sistema interamericano sino despojarlo del carácter político y militar que había adquirido, principalmente desde el estallido de la guerra, y reducirlo al rol menor que había jugado antes de la buena vecindad y del desarrollo del sistema de defensa hemisférica."²⁶² El trasfondo de tal declaración, que los resultados de Chapultepec en términos de organización interamericana dejarían ver como parcialmente errónea, estuvo sin duda en la mente de una parte de los delegados que participaron de las discusiones en la Ciudad de México. Existía un temor generalizado de que la política del Buen Vecino, ya en declive, llegara a su

²⁶⁰ Esta propuesta coadyuvó a la creación posterior de la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, la Educación y la Cultura) que llegaría a ser dirigida por el también una vez canciller mexicano, Jaime Torres Bodet.

²⁶¹ Humphreys, R., "The Pan-American System and the United Nations", *International Affairs*, Vol. 22, N° 1, Enero de 1946, p. 83.

²⁶² Citado por: Whitaker, Arthur, "The Role of Latin America in Relation to Current Trends in International Organization", *The American Political Science Review*, Vol. 39, N° 3, Junio de 1945, pp. 502-503.

fin. De ahí la necesidad de comprometer, en la medida de las posibilidades, a la gran potencia regional con el resto del continente antes de la celebración de la UNCIO.

Sin embargo, para el secretario de Estado estadounidense, los compromisos interamericanos habían llegado a un grado máximo cuando las naciones del hemisferio prepararon -con el Acta de Chapultepec- una maquinaria de acción conjunta para la defensa del hemisferio, que funcionaría con organismo internacional o sin él. Además, en su opinión, las repúblicas americanas habían aceptado con agrado las propuestas de Dumbarton Oaks.²⁶³ No obstante, más allá del campo retórico, las declaraciones del periodista estadounidense tendrían su dosis de verdad, si se retoma el planteamiento de R. Humphreys quien apunta, diríamos acertadamente, que existieron avances reales sobre la organización internacional en Chapultepec, puesto que la Resolución XXX únicamente repitió el lenguaje empleado en Dumbarton Oaks por las grandes potencias y, en concreto, por los Estados Unidos.

Seguramente, México y las naciones del continente prefirieron aplazar la discusión sobre la organización internacional hasta que fuera realizada la conferencia especializada al respecto. Ello no sería sorpresivo si se piensa que ya México en particular, había utilizado la participación en el anterior foro de cooperación multinacional -la SDN- como un recurso que le permitía involucrarse en los debates internacionales fuera de la influencia directa de Washington. Aunque en aquella ocasión la historia era distinta pues Estados Unidos era el más comprometido con la construcción del organismo internacional, quizá se esperaba

²⁶³ Humphreys, "The Pan American System...", Op. Cit., pp. 78-79.

que la interacción con el resto de las naciones permitiera alcanzar ventajas mayores para los pequeños y medianos países.

En ese sentido, la parte final de la Resolución XXX indicó que el secretario general de la conferencia -a saber, Manuel Tello- presentaría a la UNCIO las observaciones de los países americanos emitidas en Chapultepec y que éstos quedarían en libertad de acción individual en la Conferencia de San Francisco. Se abría pues la posibilidad de nuevas alianzas intra o extracontinentales para buscar un orden democrático, si eso aún era posible tras Yalta, en los esquemas de cooperación de la nueva organización. En el caso de los Estados Unidos, declaraciones como la de Tom Conally, miembro de la comisión de asuntos exteriores del senado, ilustran el uso discursivo que se dio a la Conferencia de Chapultepec en aquel país. Conally diría: "Esperamos que la Conferencia de San Francisco construya una organización internacional sobre los mismos principios aquí alcanzados (...) Este es el faro que permitirá a los Estados Unidos ver el camino."²⁶⁴

Ese camino fue una opción incluso para la Argentina al resolverse que el Acta Final de la Conferencia quedara abierta a su adhesión. En el mes de abril Argentina declaró la guerra a Alemania y Japón, se adhirió al Acta Final de la Conferencia de Chapultepec, se adjudicó la posibilidad de participar en la UNCIO y se reintegró no sin pocas dificultades al sistema interamericano.

²⁶⁴ Citado por: Canyes, Manuel, "The Inter-American System and the Conference of Chapultepec", *The American Journal of International Law*, Vol. 39, N°3, Julio de 1945, p. 511. Canyes asistió a la Conferencia de Chapultepec como representante de la Unión Panamericana.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Sin duda alguna, el período que va de 1943 a principios de 1945 fue de intensa actividad en los foros de cooperación multilateral para México. Las conferencias que tuvieron lugar dentro del sistema de Naciones Unidas, alianza inicialmente militar, permitieron retomar la dinámica activa de los años anteriores a la guerra, interrumpida por el *impasse* de la Sociedad Naciones primero y por la contienda armada después. Las oportunidades de participación en la cooperación multinacional fueron compatibles con la colaboración hemisférica, marco amplio del acercamiento a los Estados Unidos que encontró en "la ecuación creadora" su expresión discursiva más acabada.

Dicho acercamiento incidió sin lugar a dudas en la posición mexicana en los foros multilaterales. Durante este periodo no tuvo ya el matiz de contrapeso a la política estadounidense en la región, que había tenido con anterioridad. Más bien, se pretendió que las ventajas económicas obtenidas de la cooperación con los aliados -sobre todo con Estados Unidos- se extendieran a los tiempos de paz, como demostró la participación en Hot Springs y en la UNRRA. Sin embargo, cuando la Conferencia de Bretton Woods puso de manifiesto las formas que tendría la nueva dinámica del sistema internacional, la política mexicana se mostró más defensiva y priorizó más el interés por tener un mayor protagonismo internacional que la conciliación con Estados Unidos. Si bien México nunca salió de los márgenes de dicha cooperación, hizo ver sus inconformidades a través de la presentación de diversas iniciativas, tal como hemos visto.

Este carácter de país con un cierto margen de iniciativa, que desde nuestro criterio distinguió a México como una potencia media, fue retomado cuando las

grandes potencias excluyeron al resto de las Naciones Unidas de la primera conferencia sobre organización mundial. La SRE buscó entonces, a través del análisis del documento de Dumbarton Oaks, un mejor posicionamiento del país en el sistema internacional.

La búsqueda de liderazgo en América Latina se puso de manifiesto en las gestiones de la SRE para realizar una conferencia interamericana que permitió a México consolidar su posición dentro del continente, lo que potencialmente le otorgaría ventajas en el futuro. La realización de la Conferencia de Chapultepec, en un contexto que distaba de ser calificado como de unidad americana por las suspicacias argentinas y la actitud del Departamento de Estado bajo la égida de Cordell Hull, fue posible gracias a la llegada de nuevos aires a esta dependencia; pero también fue impulsada por las gestiones particulares de Ezequiel Padilla y Francisco Castillo Nájera. El primero, gozaba de abiertas simpatías en algunos círculos de Washington -incluidas las de un grupo dentro del Departamento de Estado. El segundo, participó activamente en el mecanismo extraoficial de consulta en la capital estadounidense y se mantuvo cerca de Stettinius brindándole a la cancillería la oportunidad de conocer las posibilidades reales de celebración de una conferencia en un contexto desfavorable.

Finalmente, los resultados de la Conferencia de Chapultepec, en la que la perspectiva del convocante marcó algunos derroteros, permiten ver la falta de un acuerdo general de las naciones sobre la nueva organización internacional. Situación que dejó abierta a México la posibilidad de llevar a discusión en la UNCIO los puntos centrales de su visión sobre el organismo mundial o, en el

último caso, a buscar un lugar preferencial en tal conferencia y en la asociación de Estados de ella resultante.

CAPÍTULO III. LA CONFERENCIA DE SAN FRANCISCO,
LA DELEGACIÓN MEXICANA Y EL NUEVO ORDEN MUNDIAL.

"Sobre las ruinas todavía humeantes de la guerra (...), nuestras Naciones Unidas responden no con la organización de la venganza, sino con la formulación de la Carta de la Buena Voluntad entre los hombres"
Ezequiel Padilla²⁶⁵

Uno de los temas presentes en el quinto informe de gobierno de Manuel Ávila Camacho, fue el de la participación mexicana en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Organización Internacional. Haciendo eco de los reportes de la cancillería, el presidente comunicó al Congreso de la Unión que la delegación mexicana había obtenido la satisfacción "total o parcial" de la mayoría de las enmiendas sometidas a consideración de los asistentes a la UNCIO.²⁶⁶ Sin embargo, se hizo omisión al hecho de que las propuestas más significativas -tales como el asentamiento del principio de igualdad jurídica- habían sido bloqueadas por las grandes potencias que, además, consignaron su supremacía en la figura del veto. La omisión sirvió quizá para que la ratificación de la Carta de la ONU se diera con prontitud. En los primeros días de octubre de 1945, el Senado de la República aprobó por unanimidad el documento. La Carta entró en vigor a finales de ese mismo mes y México comenzó su participación en el organismo gozando de una posición privilegiada: formó parte del comité de preparación de la primera

²⁶⁵ Discurso pronunciado por Ezequiel Padilla a (sic) nombre de las veinte repúblicas latinoamericanas, San Francisco, 22.VI.1945, AHSRE, III-1072-2, s.f.

²⁶⁶ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Memorias, 1944-1945*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1945, pp. 22-40.

asamblea de la ONU, cuestión que incidió en la exitosa negociación de un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad.

Este capítulo está dedicado a la última fase del proceso de construcción de la ONU y a la participación mexicana en la misma. El primer tema a presentar es el de las conclusiones de los debates de la Conferencia de San Francisco. Éstos cobraron la forma de una constitución para el nuevo organismo, cuya estructura y funcionamiento estuvo más determinado por los lineamientos marcados por las grandes potencias que por la dinámica de las discusiones. En medio de un distanciamiento cada vez más evidente entre soviéticos y anglosajones, las pequeñas y medianas potencias no pudieron formar un bloque capaz de contrarrestar el peso de los grandes como resultado de varias condicionantes que posicionaron a los Estados invitados en diferentes sitios. Nos referimos en primer término al de la falta de autonomía en la acción exterior de algunos países influido por su relación con los grandes poderes. En segundo lugar, se situaron aquellos Estados que buscaron obtener satisfacción en sus demandas aún a costa de su membresía pero que, paradójicamente, terminaron por adherirse a la Carta. En último término, se situaron las naciones que optaron por reducir sus demandas para garantizar el éxito de la conferencia y obtener espacios representativos en la nueva organización. México se situó en esta última posición, cuestión que se aborda en la segunda parte del capítulo.

El protagonismo y búsqueda de liderazgo habían sido un sello distintivo de la política exterior mexicana desde mediados de los años 30'. En la Sociedad de Naciones, México se había convertido en un defensor férreo de los derechos de los Estados. Asimismo, había asumido el liderazgo del subcontinente en los

meses previos, buscando coordinar una postura latinoamericana frente a la posguerra mediante la realización de la Conferencia de Chapultepec. La experiencia en San Francisco fue distinta. El liderazgo cedió el paso a la conciliación que, de nuevo, encontró su máxima expresión en la figura de Ezequiel Padilla.

El canciller mexicano que meses antes había convocado la reunión interamericana sin la aprobación previa de los Estados Unidos, se colocó como mediador entre los intereses de ese país y los del grupo latinoamericano. La postura del también precandidato presidencial le valió a México el mote de "aliado incondicional" del país vecino, pero tal presunción no refleja las divergencias que aparentemente existían en el círculo diplomático mexicano.

Lo que en Padilla se antoja como alineación, en otros diplomáticos se presentaba como cautela ante los vientos nuevos en la política estadounidense y frente al futuro incierto de la Buena Vecindad. Personajes como Alfonso García Robles parecían más partidarios de la conservación de autonomía en la acción exterior, pero ello significaba asumir una política de confrontación poco conveniente para la consolidación de la posición preferencial de México en la organización internacional. Lugar de privilegio que poco pudo disfrutarse, ya que la bipolaridad que caracterizó la dinámica del sistema internacional en la época posterior, terminó por condicionar una política mexicana de retracción. Sustraer a México de las grandes discusiones internacionales se convirtió, según Luis Padilla Nervo, en una necesidad que evitaría compromisos indeseables en el contexto de

la guerra fría.²⁶⁷ La segunda parte de este capítulo se centra entonces en el carácter y trascendencia la participación mexicana en la Conferencia de San Francisco.

A manera de epílogo, se reseña la actuación mexicana en la XXI Asamblea de SDN. El tratamiento de esta cuestión, es considerado como un necesario cierre al episodio de la política exterior mexicana escrito en las páginas de la Liga de Naciones.

PRIMERA PARTE. LA CONFERENCIA DE SAN FRANCISCO

Y LA NUEVA CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA INTERNACIONAL.

La convocatoria de un foro para elaborar la constitución del organismo internacional general de la posguerra fue hecha durante la Conferencia de Yalta. Según los acuerdos de ésta emanados, la conservación de la paz y la seguridad internacionales tenían que ser la prioridad de la organización y estaba implícito que su construcción debía separarse de las negociaciones de paz futuras. Sin embargo, la importancia y ambigüedad del resto de los acuerdos de Yalta, más relacionados con la negociación de la paz, dificultó tal separación. Éstos incluyeron la composición del gobierno polaco, el desmembramiento de Alemania, el futuro de la Europa liberada y la cuestión oriental. Es decir, fueron un primer intento de delimitación de zonas de influencia euroasiáticas y en el Pacífico que, en opinión de los detractores de Roosevelt, favorecía a los soviéticos.

²⁶⁷ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Testimonios de 40 años de presencia de México en las Naciones Unidas*, México, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 1985, pp. 25-29.

El mandatario fue acusado de conducir una riesgosa política de concesiones a la Unión Soviética al aceptar su influencia en Europa del Este. La "tibieza" de Roosevelt fue atribuida al deterioro de su estado de salud pero, a decir de Leffler, la presunción era equívoca. La política rooseveltiana se habría basado más en la aceptación de la influencia real de los soviéticos y en la imperativa necesidad de comprometer a la URSS en la reconstrucción del sistema internacional dentro del marco de la cooperación aliada.²⁶⁸ Ello permitiría a los Estados Unidos conservar cierto dominio aún en las zonas bajo influencia soviética y, en ese sentido, la consolidación de la organización internacional constituía una importante herramienta.

La muerte de Roosevelt llevó a la silla presidencial a Harry S. Truman. Desconocedor de asuntos internacionales, Truman ignoraba los términos y alcances de los acuerdos de Yalta y era cercano a los grupos conservadores que tanto habían criticado la posición de Roosevelt frente a la Unión Soviética.²⁶⁹ En consecuencia, la forzada sucesión presidencial redundó en un endurecimiento de la política estadounidense y en un distanciamiento cada vez más evidente que ponía en peligro la consolidación del nuevo organismo mundial.

²⁶⁸ Leffler, Melvyn, "Adherence to Agreements: Yalta and the Experiences of the Early Cold War", *International Security*, Vol. 11, N°1, Verano de 1986, pp. 88-123.

²⁶⁹ La muerte de Roosevelt le significó a Estados Unidos un cambio en el margen de acción de los operadores de la política exterior. Durante sus años de gobierno, Roosevelt había centrado cada vez más su atención en la política exterior. En cambio, tras su repentina llegada a la presidencia, Truman tuvo que apoyarse en los expertos para la toma de decisiones, lo que permitió a éstos últimos un mayor grado de autonomía. Por otra parte, la llegada de Truman representó una mayor influencia de los sectores conservadores en la política exterior estadounidense. Ver: Mammarella, Giuseppe, *Historia de Europa contemporánea desde 1945 hasta hoy*, Barcelona, Ariel, 1996, p. 32; Morales Lezcano, Víctor, "La Segunda Guerra Mundial", Pereira, Juan Carlos (coord.), *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 2001, pp.374-375.

Como muestra de lo anterior, puede citarse la entrevista entre Truman y Molotov, efectuada el 23 de abril de 1945, a tan sólo dos días de inaugurarse la UNCIO. Truman acusó a la Unión Soviética de incumplir los acuerdos de Yalta, en lo que ha sido considerado como "el primer round" de la Guerra Fría.²⁷⁰ El punto de conflicto era la composición del gobierno polaco. Mientras la URSS buscaba el reconocimiento de un gobierno de base comunista, los Estados Unidos y Gran Bretaña pugnaban por el establecimiento de un gobierno "democrático". La interpretación soviética parecía más cercana al espíritu de Yalta, pero con la guerra casi ganada, la cuestión de Europa del Este cobró mayor importancia para ingleses y estadounidenses.

A la cuestión polaca, se sumó otra de carácter económico. A principios de mayo, cuando se dio el cese de hostilidades con Alemania, Truman fue presionado por el congreso respecto al tema de los préstamos y de la ayuda económica a los soviéticos. Los legisladores habían consignado que éstos debían limitarse a facilitar operaciones militares para ganar la guerra; de ninguna manera, debían convertirse en ayuda directa o indirecta para la rehabilitación y la reconstrucción. En consonancia con lo anterior, Truman ordenó la reducción drástica de la ayuda y préstamos a la URSS a mediados de mayo, al mismo tiempo que la UNCIO seguía su curso y que la cuestión polaca era discutida.²⁷¹ Ello fue interpretado por los soviéticos como una presión más que incidió en el deterioro de la relación con los Estados Unidos, poniendo en riesgo el compromiso soviético con la ONU. Finalmente, la intervención de Cordell Hull, quien persuadió

²⁷⁰ Leffler, *Op.Cit.*, pp. 92-95.

²⁷¹ Herring, George C., "Lend-Lease to Russia and the Origins of the Cold War, 1944-1945", *The Journal of American History*, Vol. 56, N° 1, Junio de 1969, pp. 106-107.

a Truman de aplazar el recorte al menos hasta que la Conferencia de San Francisco concluyera, redujo las tensiones.²⁷²

A pesar del creciente distanciamiento, lo que Paul Kennedy denomina el "comportamiento egoísta" de las potencias, terminó por unirlos en un frente común tendiente a consolidar su supremacía en la ONU. La sociedad internacional ideal no existía, ya que los principios democráticos no podían, en la visión de los grandes, servir de base para la estabilidad política. Tal argumento descansaba en la creencia de que conceder poder a Estados menores contribuiría a la anarquía del sistema internacional. Y pese a que era su mejor opción, éstos no lograron constituir un bloque unificado que frenara la avanzada de las grandes potencias y su coto casi ilimitado de poder. Si los embajadores de Colombia y Holanda se habían dirigido alguna vez a Castillo Nájera para insistir sobre la necesidad de formar un grupo que pudiera hacerse escuchar, logrando modificar los mecanismos establecidos por los grandes, eso parecía cosa del pasado. Los Estados más dependientes de los centros de poder internacional se alinearon fácilmente con ellos. Mientras tanto, los que gozaban de mayor autonomía optaron por aceptar un orden desigual a cambio del compromiso de la membresía de las potencias y de la extensión de competencias del organismo internacional.

La UNCIO tuvo éxito en el cumplimiento de su objetivo central, pero la necesidad de reformar y mejorar el organismo fue una constante. La ONU parecía en el peor de los casos un premio de consolación entregado a un mundo que aspiraba al establecimiento de una paz duradera. Como ejemplo de lo anterior, pueden citarse las declaraciones de Jan Masaryk en torno a la Carta, a unos días

²⁷² *Ibídem*, p. 109.

de cerrase la UNCIO: el sentimiento que despertaba ésta era "muy similar al del padre que espera con ansias el nacimiento de un hijo varón. Cuando el hijo llega al fin, resulta ser una niña. Al principio el padre está ciertamente decepcionado, pero muy pronto aprende a gustar de ella de la misma forma."²⁷³

La opinión de Masaryk sobre la Carta de la ONU no fue aislada. La Organización de Naciones Unidas representaba un gran avance para un mundo fuertemente impactado por las atrocidades de la reciente conflagración, pero no garantizaba la igualdad soberana de los pueblos, principio fundamental para el mantenimiento de la paz que preocupaba sobre todo a los menos poderosos. Ello, aún cuando personajes como John Foster Dulles intentaron convencer a los líderes mundiales del gran rol que representarían al garantizar que "... la organización mundial podía sobrevivir y lograr algo incluso si los cuatro grandes tenían conflictos".²⁷⁴

1. El arranque de la conferencia y los primeros debates

A la Conferencia de San Francisco asistieron delegaciones que representaron a los países firmantes de la declaración de guerra contra el Eje: Australia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Checoslovaquia, República Dominicana, Ecuador, Egipto, Etiopía, Grecia, Guatemala, Haití, Honduras, India, Irán, Irak, Liberia, Luxemburgo, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Panamá, Paraguay, Perú, Filipinas, El Salvador, Arabia

²⁷³ Citado por Wilcox, Francis, "The Yalta Voting Formula", *The American Political Science Review*, Vol. 39, N°5, Octubre de 1945, p. 943.

²⁷⁴ Fox, William, "The United Nations in the Era of Total Diplomacy", *International Organization*, Vol. 5, N°2, Mayo de 1951, p. 271.

Saudita, Turquía, Sudáfrica, Uruguay, Venezuela y Yugoslavia. Junto a las cuatro potencias convocantes y a Francia -país que obtendría el quinto asiento permanente del Consejo de Seguridad- los Estados anteriores se convirtieron en el bloque de miembros originarios de la Organización de Naciones Unidas. Asimismo, fueron países fundadores de la ONU: Líbano, Siria, Argentina, Dinamarca, Bielorrusia, Ucrania y Polonia, gracias a su incorporación a los trabajos de la conferencia.²⁷⁵

Las labores de la UNCIO comenzaron el 26 de abril de 1945, con la rendición de un homenaje a Roosevelt y terminaron exactamente dos meses después con la firma de la Carta de las Naciones Unidas. En sus dos meses de duración fueron revisados tanto el documento de Dumbarton Oaks como el cuerpo de enmiendas sometidas a consideración de los participantes por distintos gobiernos, produciéndose cerca de medio millón de fojas de documentación oficial.²⁷⁶

La revisión de las propuestas de las Naciones Unidas y Asociadas, comenzó una vez que fueron solucionadas diversas cuestiones de organización y procedimiento de la UNCIO. La primera de ellas fue la concerniente a la designación del presidente de la conferencia.²⁷⁷ Según la práctica diplomática imperante desde el siglo XIX, ésta debía corresponderle al país sede. Molotov,

²⁷⁵ Algunas de estas naciones se integraron a los trabajos de las Naciones Unidas con anterioridad a la Conferencia. Otras, se incorporaron al sistema de Naciones Unidas ya durante la reunión en San Francisco. Entre las primeras se encontraban Líbano, Siria y Argentina. Entre las segundas pueden contarse Argentina, Dinamarca, Bielorrusia, Ucrania y Polonia.

²⁷⁶ Eagleton, Clyde, "The Charter Adopted at San Francisco", *The American Political Science Review*, Vol. 39, N° 5, Octubre de 1945, pp. 934-942.

²⁷⁷ Issraelyan, Viktor, *La coalition anti-hitlerienne: la coopération diplomatique de l'URSS, des États-Unis d'Amérique et de l'Angleterre pendant la deuxième guerre mondiale, 1941-1945*, Moscú, Progrès, 1971, pp. 566-570.

quien encabezó por un par de semanas la delegación soviética, se opuso a ello. Su postura se basaba en dos argumentos: el primero era que la Conferencia de Yalta había sido presidida por Roosevelt y no por Stalin; el segundo fue que, con anterioridad, la Unión Soviética había ostentado la presidencia en conferencias realizadas fuera de su territorio, por ejemplo, en La Haya. En la lógica de Molotov, si habían sido cuatro los países convocantes, debía haber cuatro presidentes. No obstante que delegaciones como la mexicana se inclinaron a favor de que Edward Stettinius presidiera la reunión siguiendo el protocolo acostumbrado, el sistema de cuatro presidentes -que ocuparían sus funciones rotativamente- terminó por imponerse. Stettinius presidiría sin embargo las reuniones de los cuatro convocantes, así como los comités Ejecutivo y de Coordinación.²⁷⁸

Solucionado el asunto de la presidencia, puesto a discusión por una delegación soviética temerosa de posibles imposiciones estadounidenses soportadas por un numeroso bloque americano, se abrió el debate sobre el asunto argentino. Los Estados Unidos abogaron por la participación de Argentina en la Conferencia de San Francisco, mientras que la delegación soviética se opuso argumentando que Argentina era "una fuente potencial de infección" y que su inclusión en aquel foro constituiría una ofensa contra Polonia. Ello, con el argumento de que ésta última había sido enemiga abierta del Eje mientras que la primera lo había apoyado. Molotov consideraba que bastante tenían ya los

²⁷⁸ El sistema de presidencia rotativa había sido un recurso en conferencias como las de Londres (1912-1913) y de Lausana (1922-1923). Ver: Whitton, John, "The Chairmanship of the San Francisco Conference", *The American Journal of International Law*, Vol. 39, N°3, Julio de 1945, pp. 535-537; Organization of the Conference. Documentación oficial de la Conferencia de San Francisco, AHSRE, III-1076-3, s.f.

asistentes con la participación de la India, nación dependiente que había logrado su invitación gracias al amparo británico.²⁷⁹

La oposición de la URSS a la inclusión de Argentina en el sistema de Naciones Unidas no era nueva, se remontaba a la Conferencia de Yalta, en la que Stalin había hablado de la necesidad de castigar a Argentina. Roosevelt había coincidido inicialmente con esa postura, pero la presión de los países del continente lo llevó tanto a él como al Departamento de Estado a cambiar de opinión.²⁸⁰

En cuanto a Molotov se refiere, su interés principal era gestionar la admisión de Polonia a cambio de su aprobación de la inclusión argentina. Sin embargo, el impedimento para la admisión polaca estaba ligado a los Acuerdos de Yalta, al destino de Europa del Este y al reparto de zonas de influencia en ella al terminar la guerra. Por lo tanto, Stettinius y Eden se oponían terminantemente a la inclusión de la Polonia pro-comunista en la Conferencia y la organización.²⁸¹

La actitud de Molotov hacia Argentina provocó la reacción inmediata de varias delegaciones latinoamericanas que defendieron su admisión durante la quinta sesión plenaria de la UNCIO. El colombiano Lleras Camargo pidió evitar las comparaciones con Polonia y la India, mientras que Belaunde de Perú recalcó la asunción de los compromisos de Chapultepec por el gobierno albiceleste. De igual manera, muy a pesar de que la relación entre México y Argentina había sido tirante en los meses anteriores, el canciller Padilla terminó convirtiéndose en uno

²⁷⁹ UNCIO, "Verbatim Minutes of the Fifth Plenary Session", *Op. Cit.*, pp. 346-347.

²⁸⁰ Duroselle, Jean Baptiste, *La política Exterior de los Estados Unidos, 1913-1945*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965, p. 455.

²⁸¹ Ezequiel Padilla a Campos Ortiz, San Francisco, 27.IV.1945, AHSRE, III-1068-2, s.f.

de los principales apologetas de la causa argentina al hacer un llamado a la distinción entre pueblo argentino y gobierno argentino.²⁸² Ésto, tomando como base la trayectoria de cooperación diplomática de tal país y su disposición a conducirse en el futuro con principios democráticos.

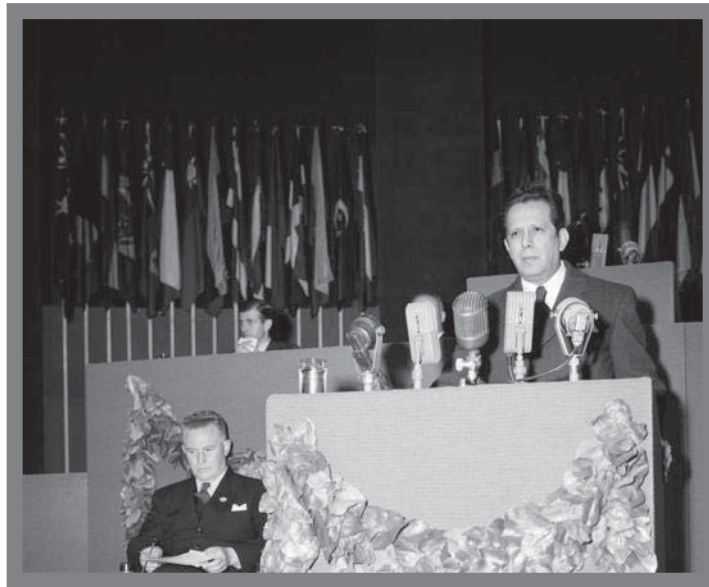


Imagen 9.
Ezequiel Padilla en sesión plenaria

La defensa de Argentina le valió a Padilla ser acusado por la prensa soviética de "defender celosamente los intereses hitlerianos argentinos" ligados al "capital americano".²⁸³ Sin embargo, la actitud mexicana parecía más congruente con la solidaridad continental y si había intereses en juego, éstos eran nacionales. Durante su estancia en San Francisco, el canciller Padilla se dirigió a la SRE solicitando al encargado de despacho Pablo Campos Ortíz que pidiera al

²⁸² *Ibídem*, pp. 351-353.

²⁸³ Memorándum para acuerdo presidencial, México, 12.VI.1945, AHSRE, III-1066-1 (V), s.f. Padilla no fue el único criticado por la prensa. También Lleras Camargo fue golpeado por la prensa colombiana, según consta en el mismo expediente.

presidente Ávila Camacho una opinión sobre la venta de petróleo mexicano a Argentina, acto que él consideraba "conveniente y amistoso".²⁸⁴

Las declaraciones a favor de Argentina fueron cerradas con broche de oro por Stettinius, quien dejando de lado la dura política de los años anteriores apoyó las peticiones latinoamericanas. Sobre todo cuando en reunión previa de los cuatro grandes con los ministros de México, Brasil y Chile, el asunto había sido discutido a suficiencia. El Comité Ejecutivo lo había analizado también, llegando a conclusiones favorables a Argentina ante los reclamos de un Molotov que argumentaba no estar enterado de la adhesión de ésta al Acta de Chapultepec, considerada por Stettinius como evidencia de la buena disposición del gobierno argentino.²⁸⁵ El resultado de las declaraciones americanas fue la aprobación de la admisión de Argentina por 31 votos a favor y 4 en contra. Las minutas de la Conferencia no indican qué países votaron desfavorablemente, dado que el procedimiento de votación era de cómputo simple y sólo se registraban las votaciones por país en caso de que el asunto a aprobar fuera considerado como esencial.²⁸⁶ Los informes de Padilla a Campos Ortiz indican sin embargo que fueron los delegados de Bélgica, Checoslovaquia, Irán, Yugoslavia y la URSS los que habían mostrado su oposición a la admisión argentina.²⁸⁷ Mientras tanto, De

²⁸⁴ Telegrama cifrado. Ezequiel Padilla a Pablo Campos Ortiz, San Francisco, 30.IV.1945, AHSRE, III-1069-1, s.f.

²⁸⁵ UNCIO, "Meeting of the Executive Committee, April 30th", *United Nations Conference on International Organization Documents*, Vol. 5, Op. Cit., pp. 376-380.

²⁸⁶ *Ídem*.

²⁸⁷ Telegrama cifrado. Ezequiel Padilla a Pablo Campos Ortiz, San Francisco, 28.V.1945, AHSRE, III-1069-1, s.f.

Prat Gay señala que quienes se opusieron a ésta última fueron los delegados de Checoslovaquia, Grecia, la Unión Soviética y Yugoslavia.²⁸⁸

Al concluir el tratamiento de los asuntos antes reseñados, así como el de otros de carácter técnico relacionados con aspectos organizacionales, comenzaron las labores de los comités y comisiones de la conferencia. Los comités designados fueron el Comité de Dirección, el Comité Ejecutivo, el Comité de Coordinación y el Comité de Credenciales, cuya composición se expone en el siguiente cuadro.²⁸⁹

Comité	Miembros	Especificidades
<i>Dirección</i>	Todas las delegaciones representadas por sus presidentes	Se encargaría de cuestiones de procedimiento y organización de la Conferencia.
<i>Ejecutivo</i>	Las cuatro potencias invitantes (Estados Unidos, Gran Bretaña, Unión Soviética y China), más Australia, Brasil, Canadá, Checoslovaquia, Chile, Francia, Irán, México, Países Bajos y Yugoslavia.	Discutía y analizaba las propuestas de las comisiones.
<i>Coordinación</i>	Integrado por Estados Unidos, Gran Bretaña, Unión Soviética y China.	Redactaría del borrador final de la Carta de las Naciones Unidas.
<i>Credenciales</i>	Ecuador, Luxemburgo, Nicaragua, Arabia Saudita, Siria y Yugoslavia.	Revisaría las credenciales de los delegados asistentes.

²⁸⁸ De Prat Gay, Gastón, *Política internacional del grupo latinoamericano*, Buenos Aires, Abeledo - Perrot, 1967, p. 31.

²⁸⁹ UNCIO, "Verbatim Minutes of the Fifth Plenary Session. April 30th", *United Nations Conference on International Organization Documents*, Vol. IV, Nueva York, United Nations Information Organizations, 1945, pp. 365-366; UNCIO, "Conference Procedure on Drafting the Final Charter", *United Nations Conference on International Organization Documents*, Vol. V, New York, United Nations Information Organizations, 1945, p. 222.

Las comisiones se dividieron de acuerdo con ejes temáticos que incluyeron: "Cuestiones Generales", "Asamblea General", "Consejo de Seguridad" y "Organización Jurídica". Además, un comité de juristas encargado de reformular los estatutos del Tribunal Internacional de Justicia y de revisar cuestiones jurídico-legales de la Carta de Naciones Unidas funcionó de forma paralela. Las comisiones contaban con un presidente, un secretario y un relator. Cada una de ellas se dividió en comités técnicos que, a su vez, podían nombrar subcomités especializados. Las presidencias, secretariado y relatoría de las comisiones se dividieron de la siguiente forma:²⁹⁰

	Comisión	Presidencia	Secretariado	Relatoría
<i>I</i>	<i>Cuestiones Generales</i>	Bélgica	Líbano	Filipinas
<i>II</i>	<i>Asamblea General</i>	Sudáfrica	Liberia	Panamá
<i>III</i>	<i>Consejo de Seguridad</i>	Noruega	Honduras	Paraguay
<i>IV</i>	<i>Organización Jurídica</i>	Venezuela	Etiopía	Australia

Las comisiones discutían los temas asignados considerando en primer lugar las enmiendas al proyecto de Dumbarton Oaks presentadas por los cuatro grandes. De éstas, las más importantes eran las relacionadas con el procedimiento de votación del Consejo de Seguridad que, como se recordará, había sido aclarado en Yalta. Acto seguido, se discutían las propuestas de enmienda de todas las naciones. Se comenzaba con aquellas que más se acercaran a los planteamientos del proyecto y si no se llegaba a una conclusión satisfactoria para las partes, se procedía al análisis de las propuestas más distantes de éste.

²⁹⁰ UNCIO, "Verbatim Minutes of the Fifth Plenary Session...", *Op. Cit.*, pp. 365-368.

Los resultados de las discusiones de los comités técnicos de las cuatro comisiones eran transmitidos al Comité Ejecutivo que, después de revisarlos, los giraba al Comité de Coordinación. El Comité de Coordinación era, en el plano político, la última instancia de aprobación de las enmiendas, aunque las enviaba al Comité de Juristas para revisar su coherencia jurídica. Una vez aprobada o señalada para nuevos análisis o correcciones, el Comité de Juristas reenviaba la documentación al Comité de Coordinación. A partir de ese momento el procedimiento se invertía, pues el comité antes mencionado enviaba los documentos aprobados al Comité Ejecutivo, que se encargaba de dar a conocer los resultados finales a las comisiones de trabajo. Al completarse tan largo procedimiento, los documentos finales debían ser aprobados en asambleas plenarias.²⁹¹

Como puede observarse, la dinámica de discusión de posibles cambios a la propuesta de los cuatro grandes no impedía en teoría que los pequeños y medianos países hicieran válida su condición mayoritaria para modificar el esquema de organización propuesto por las potencias. Sin embargo, existieron restricciones claras a su capacidad reformista, que se extendieron más allá de los límites impuestos por el Comité de Coordinación. Como ejemplo de ello, pueden citarse las declaraciones atribuidas al senador y delegado estadounidense Arthur Vandenberg en torno a la necesidad de establecimiento del veto. Paul Kennedy señala que ante las insistentes protestas de un delegado mexicano - seguramente

²⁹¹ UNCIO, "Conference Procedure on Drafting the Final Charter", *Op. Cit.* pp. 222-224.

Alfonso García Robles- sobre este último tema, Vandenberg declaró que habría una organización con "veto permanente de cinco" o que no habría organización.²⁹²

Afirmaciones como la de Vandenberg demostraban que la negociación de reformas al Proyecto de Dumbarton Oaks llegaría hasta donde las potencias lo permitieran. Ello derivó en aprobaciones generalizadas de los textos finales de la Carta de las Naciones Unidas. El consenso se alcanzaba incluso antes de llegar a las asambleas plenarias a sabiendas de que la falta de consentimiento en una u otra medida sólo redundaría en el aislamiento del país al que se representara o en la suspensión quizá definitiva de los trabajos de la UNCIO. Ninguna reforma que no hubiese sido aprobada durante los trabajos de las comisiones podría considerarse. Lo que es más, ningún límite impuesto por las potencias en los mismos podía ser superado.

2. Encuentros y desencuentros en San Francisco.

Para Edward Stettinius, los puntos de desencuentro en la UNCIO eran una cuestión coyuntural. Al menos, eso puso de manifiesto al señalar que aquella no había sido "una conferencia convocada en tiempos de paz para debatir la teoría de la cooperación internacional." Por lo tanto, su resultado era un "instrumento humano con imperfecciones humanas".²⁹³ Imperfecciones que habían sido ya destacadas por diferentes países desde que se tuvo noticia de los planteamientos centrales del documento de Dumbarton Oaks y que, como era la intención, fueron

²⁹² Kennedy, Paul, *The Parliament of Men. The Past, Present and Future of the United Nations*, New York, Random House, 2006, p.27.

²⁹³ Stettinius, Edward, *La Carta de las Naciones Unidas como declaración y como institución. Carta remitida al presidente*, San Francisco, Departamento de Estado, 1945, pp. 4-15.

discutidas por las comisiones de la UNCIO. Las declaraciones, condenas y observaciones al orden construido en San Francisco, se convirtieron en profecías que presagiaron los puntos débiles de la organización mundial que preside, al menos en teoría, la vida internacional aún en nuestros días.

La organización se alejó aún más en San Francisco del ideal liberal presente en el discurso rooseveltiano. Con la llegada de Truman, Estados Unidos no abandonó el compromiso del multilateralismo global, pero sí dio muestras de un comportamiento que afectaba a las repúblicas latinoamericanas primero y a las pequeñas y medianas potencias después: el abandono de la política del Buen Vecino y la idea de que la teoría de la cooperación debía construirse a partir de realidades concretas y no con base en un ideal de sociedad internacional.²⁹⁴

Los éxitos de los poderes medios en San Francisco fueron pocos. La coordinación de posturas no fue la constante y su margen de acción resultó ser reducido. No obstante, gracias a la actuación particular de varios integrantes del bloque latinoamericano y de la delegación australiana, las pequeñas y medianas potencias obtuvieron conquistas parciales que se convirtieron en pilares de las competencias sociales y humanitarias de la futura ONU.

Los siguientes apartados presentan un panorama general de las discusiones llevadas a cabo en las cuatro comisiones de la Conferencia de San Francisco, cuyos asuntos de competencia son presentados también en el cuadro siguiente. La atención de México y América Latina se situó en los puntos de controversia de las comisiones II y III, en torno a las facultades de la Asamblea y

²⁹⁴ Carr, E.H., *The Twenty Years Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, New York, Harper and Row, 1964, pp. 63-64.

el Consejo de Seguridad. Aspecto fundamental fue también el referente al papel de los organismos regionales en el sistema internacional, abordado en la Conferencia de Chapultepec. Asimismo, el peso concedido por los latinoamericanos al derecho internacional se hizo notar en las propuestas presentadas a la primera comisión en torno a los propósitos y principios de la organización general.

Distribución de comités en la UNCIO

Comisión	Comité Técnico	Presidencia	Relatoría	Capítulos PDO²⁹⁵
<i>I. Cuestiones Generales</i>	1. Preámbulo, propósitos y principios	Ucrania	Siria	I y II
	2. Membrecía	Grecia	El Salvador	III, IV, X y XII
<i>II. Asamblea General</i>	1. Estructura y procedimientos	Turquía	Bielorrusia	V
	2. Funciones políticas y de seguridad	Bolivia	República Dominicana	V
	3. Cooperación económica y social	India	Guatemala	V, IX
	4. Mandatos	Nueva Zelanda	Luxemburgo	Propuesto en la UNCIO: Administración de territorios dependientes
<i>III. Consejo de Seguridad</i>	1. Estructura y procedimientos	Estados Unidos	Gran Bretaña	VI
	2. Resolución pacífica de controversias	Uruguay	URSS	VIII
	3. Sanciones	Ecuador	Francia	VIII y XII
	4. Acuerdos regionales	Colombia	China	VIII
<i>IV. Organización Jurídica</i>	1. Corte Internacional de Justicia	Perú	Irak	VII
	2. Problemas legales	Egipto	Nicaragua	Propuesto en la UNCIO: tratados, obligaciones e inmunidades

²⁹⁵ Capítulos del Proyecto de Dumbarton Oaks discutidos por cada comisión.

2.1. Principios, fines, actores y competencias de la ONU

El análisis de los apartados de Dumbarton Oaks referentes a los fines y principios que debían regir las relaciones entre los Estados dentro del nuevo organismo y la vida internacionales fue realizado por la Comisión I de la UNCIO. A ésta le correspondió también delinear los criterios de admisión de miembros en la ONU y hacer recomendaciones sobre los órganos que debían crearse para cumplir a cabalidad con los objetivos de la organización. Asimismo, la Comisión I se encargó de la redacción de la introducción de la Carta de las Naciones Unidas.

Ésta última, convertida con posterioridad en Preámbulo, fue propuesta por la delegación sudafricana e influida profundamente por la delegación estadounidense. El preámbulo de la Carta identificó a los Estados firmantes como "los pueblos del mundo", variación sustancial respecto al Pacto de la Sociedad de Naciones que los nombraba "las altas partes contratantes". La designación de "pueblos" fue una influencia directa de la Constitución de los Estados Unidos, que supuestamente tenía el fin de expresar el principio de soberanía.²⁹⁶ En los años posteriores, esta variante del Pacto de la SDN abrió un debate que implicó los conceptos de pueblo y Estado como sujetos del derecho internacional. La introducción de la Carta contempló asimismo la extensión de sus competencias a la promoción del progreso social y económico de los pueblos. Éste campo se convirtió en el preferencial para la actuación de las potencias medias que, dadas las limitantes impuestas por los cinco grandes, no tenían tanta injerencia en las cuestiones que implicaran la seguridad internacional.

²⁹⁶ Kelsen, Hans, "The Preamble of the Charter. A Critical Analysis", *The Journal of Politics*, Vol. 8, N°2, Mayo de 1946, pp. 134-139.

En cuanto a los fines y principios del organismo, un buen número de potencias medias coincidió con el criterio mexicano señalado en el capítulo anterior: la importancia de que la vida internacional se rigiera con base en los principios de derecho internacional. En el caso de los Estados latinoamericanos, los principios defendidos con mayor interés correspondían a construcciones elaboradas durante la ya larga trayectoria de cooperación interestatal en el continente: la no intervención, la igualdad jurídica y el respeto al derecho internacional.²⁹⁷ Ciertamente, los aportes conjuntos del bloque latinoamericano pueden notarse en los primeros artículos de la Carta, que hacen mención a la autodeterminación, la igualdad de derechos y la justicia internacional. Especialistas como Paul Kennedy señalan que éstos fueron más una herencia directa de la Carta del Atlántico al consignar la buena fe, la resolución pacífica de controversias y la asistencia recíproca.²⁹⁸ Sin embargo, una vista rápida a la trayectoria del panamericanismo permite identificar tales principios como producto exitoso de la ya entonces larga trayectoria de consultas y cooperación continentales.

En contraste con el triunfo aparente del bloque en los renglones ya mentados, la conferencia no aceptó la idea de incluir el principio de igualdad jurídica de los Estados en la Carta de las Naciones Unidas, tal como lo proponían varias delegaciones entre las que se encontraba la mexicana. Se introdujo en cambio el principio de igualdad soberana, que se entiende como respeto a la

²⁹⁷ UNCIO, "Verbatim Minutes of the First Meeting. Commission I/1. June 14th", *United Nations Conference on International Organization Documents*, Vol. VI, New York, United Nations Information Organizations, 1945, pp. 12-26. Valdría mencionar en ese sentido, los antecedentes representados por la Doctrina Drago, la Doctrina Calvo y la Doctrina Estrada en materia de no intervención y reconocimiento.

²⁹⁸ Kennedy, Paul, *Op. Cit.*, p. 32.

integridad territorial e independencia política de los Estados.²⁹⁹ La igualdad jurídica hubiera significado el rechazo a la supremacía de los cinco grandes, tal como quedó asentada por la composición del Consejo de Seguridad. Cabe mencionar que el principio rechazado en San Francisco fue asentado con posterioridad en el Art. 10 de la Carta de la Organización de Estados Americanos.

Al tropiezo de la igualdad jurídica se sumó el del dominio reservado. No fue posible que quedaran registrados en la Carta los criterios para determinar qué casos eran de jurisdicción reservada de los Estados. Ello, pese a que la necesidad de asentar tales criterios fuera propuesta por la delegación australiana y secundada por algunos latinoamericanos que, además, consideraban que el rechazo de la moción representaría un retroceso con relación al Pacto de la SDN.³⁰⁰

En cuanto al derecho a membresía, fueron presentadas varias propuestas que no lograron modificar el criterio establecido en Dumbarton Oaks sobre los "estados amantes de la paz". Los miembros originarios serían aquellos que hubiesen declarado la guerra al Eje y se adhirieran a la Carta. Los Estados que buscaran con posterioridad la membresía, debían ser recomendados por el Consejo de Seguridad y aceptados por mayoría de la Asamblea General. Este último órgano podía también aprobar la suspensión de un miembro bajo recomendación del Consejo y declarar su expulsión en caso de violaciones repetidas a la Carta.³⁰¹ En ese sentido, la delegación mexicana coadyuvó a la

²⁹⁹ Houston, John A., *Latin America in the United Nations*, Connecticut, Greenwood Press, 1956, pp. 23-25.

³⁰⁰ *Ibíd.*, pp. 27-29.

³⁰¹ *Carta de las Naciones Unidas*. El texto completo se encuentra en el apéndice.

admisión del criterio de que la expulsión sólo sería resultado de violaciones repetidas y no de decisiones unilaterales de los miembros del organismo. Así pues, la organización se constituiría -a semejanza de la Sociedad de Naciones-, como una asociación de Estados victoriosos que tendería, sin embargo, a incorporar representaciones de todos los gobiernos del orbe. De igual forma, su constitución no sería incluida dentro de ningún cuerpo de tratados de paz.

La definición de "estados amantes de la paz" fue precisamente la que abrió la discusión sobre la membresía de varios Estados, entre los que se encontraba Argentina, recién aceptada para tomar un lugar en la UNCIO gracias a las gestiones de las delegaciones de Brasil, Chile y México. Ésta última delegación defendió la admisión argentina -como se señaló antes-, pero mantuvo una posición diametralmente opuesta en el caso de España, empeñándose en que las razones para su exclusión quedaran asentadas en las actas de la conferencia. La delegación mexicana logró tal cometido, aspecto que se abordará en segunda parte de este capítulo. Considerando esto último, el mundo se dividió entre los amantes de la paz -los 50 miembros originarios-, los enemigos, los neutrales sospechosos -Irlanda y España-, los neutrales claros -Suiza-, los países en guerra civil -Grecia- y las posesiones coloniales.³⁰²

La última cuestión analizada por la Comisión I fue la referente a los principales órganos que debían funcionar en la nueva organización mundial. Las Propuestas de Dumbarton Oaks consignaban la existencia de una asamblea general, un consejo de seguridad, un secretariado, una corte internacional de justicia y tantos organismos subsidiarios como resultase necesario. En la Carta de

³⁰² Kennedy, *Op. Cit.*, pp. 77-78.

Naciones Unidas quedaron establecidos dos órganos más: el Consejo Económico y Social y el Consejo de Administración Fiduciaria, cuyas funciones fueron discutidas por la Comisión II. El primero de ellos fue considerado como un logro de las potencias medias que pugnaron activamente por su creación.

2.1. Los temas de la Comisión II.

La segunda comisión de la UNCIO se encargó del tratamiento de tres asuntos centrales correspondientes a tres de los órganos de la ONU: la configuración y funciones de la Asamblea General, la cooperación económica y social traducida en el ECOSOC y la cuestión de los territorios en mandato que pasarían a ser asunto del Consejo de Administración Fiduciaria. Dentro de esas temáticas generales se abordaron asuntos como el de la igualdad de condiciones para hombres y mujeres en la elección de puestos en los órganos principales y subsidiarios de la organización.³⁰³ Tal asunto, fue el resultado de la presentación de una iniciativa de Brasil, República Dominicana y México, cuya importancia será mejor apreciada en líneas posteriores, a través de los reportes de una de las dos delegadas mexicanas que acudieron a la Conferencia de San Francisco.³⁰⁴

La falta de asentamiento de los principios enarbolados por los latinoamericanos en las primeras líneas de la Carta, condujo a la necesidad de ampliar en la medida de lo posible las potestades de la Asamblea General. Ésta debía ser el órgano desde el cual las potencias medias lucharan por la

³⁰³ Department of State, *Report to the President, on the Results of the San Francisco Conference*, New York, Greenwood, 1969, p. 52.

³⁰⁴ UNCIO, "Summary Report of the 8th Meeting of Committee II/1. May 18", *United Nations Conference on International Organization Documents*, Vol. 8, New York, United Nations Information Organizations, pp. 364-366.

consecución de los objetivos sociales y económicos de la nueva organización Internacional.

En San Francisco se acordó la composición de la Asamblea General, que quedaría integrada por representantes de todos los Estados miembros de la ONU, con derecho a un voto. Las decisiones de la Asamblea serían tomadas por mayoría en el marco de sus reuniones anuales. Entre sus competencias se definieron la aprobación de presupuestos anuales, los acuerdos limitados sobre la tutela de mandatos, la supervisión de la cooperación económica, social, cultural, educativa y sanitaria y los derechos humanos. Además, contaba con funciones de seguridad que comprendieron recomendaciones generales sobre los principios generales para el mantenimiento de la paz.

La facultad de recomendar, reducía la competencia de la Asamblea al llamado de atención al Consejo sobre situaciones que pudieran atentar contra la paz, siempre y cuando aquel no se encontrara discutiendo alguna disputa en particular. Tan limitada competencia no había sido contemplada en las Propuestas de Dumbarton Oaks, sino que fue el resultado del esfuerzo por introducir enmiendas por parte de las potencias medias. Lo mismo sucedía con la facultad de la Asamblea para emitir recomendaciones y observaciones sobre los reportes del Consejo, no consignada tampoco en el proyecto original de organismo mundial. Tras discutirse en el Comité II/2 la inclusión de tales enmiendas, éstas fueron aprobadas por mayoría. En el primer caso, se registraron votos en contra provenientes de las delegaciones de Checoslovaquia, Sudáfrica, Yugoslavia,

Honduras y de las cinco grandes potencias.³⁰⁵ En el segundo caso, los opositores fueron de nuevo los cinco grandes más Checoslovaquia, Bielorrusia, Sudáfrica, Yugoslavia, Haití y República Dominicana (los dos últimos se habían abstenido de votar en el primer asunto).³⁰⁶

El voto negativo de las potencias en lo referente a la ampliación de facultades de la Asamblea General puede interpretarse como una defensa del dominio sobre los asuntos de seguridad, pues la tarea reconocida a la Asamblea era la de "procurar que la igualdad soberana se convierta en realidad"³⁰⁷ pero no a través de los métodos reservados a las grandes potencias. El Consejo Económico y Social (ECOSOC), encargado de "convertir aspiraciones humanitarias en beneficios humanos"³⁰⁸ sería el órgano que coadyuvaría a la realización de las aspiraciones de los pequeños y medianos países que, como se puso de manifiesto en las votaciones referidas, no siempre pugnaron por la ampliación de sus potestades y responsabilidades.

El ECOSOC tenía tareas ambiciosas y una estructura que aparentemente permitía el ejercicio de grandes poderes. Sin embargo, desde las instituciones de Bretton Woods las potencias controlaban ya los renglones prioritarios en que éste se especializaría. Cabe destacar que el ECOSOC se compodría de 27 miembros con derecho a un voto, dispondría sus propias reglas de procedimiento y elegiría a

³⁰⁵ UNCIO, "Summary Report of the 15th Meeting of Committee II/2. May 29", *United Nations Conference on International Organization Documents*, Vol. 9, New York, United Nations Information Organizations, pp. 108-113.

³⁰⁶ UNCIO, "Summary Report of the 22th Meeting of Committee II/2. June 13", *Op. Cit.*, Vol. 9, pp. 166-168.

³⁰⁷ Stettinius, *Op. Cit.*, p. 9.

³⁰⁸ *Ibíd.*, p. 12.

un presidente. Asimismo, sería el órgano encargado de establecer las comisiones que vigilarían el estado de los derechos humanos.

La segunda comisión se ocupó también de una de las más grandes omisiones del Proyecto de Dumbarton Oaks: la cuestión colonial.³⁰⁹ Tal situación era muy delicada en tanto dos de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, Francia e Inglaterra, eran potencias coloniales que buscaban el mantenimiento de su *statu quo*. Si se recuerda, el asunto de las colonias quedó pendiente en Yalta como una suerte de concesión momentánea a Churchill, pero no pudo evitarse su tratamiento posterior. Países como México señalaron lo oportuno de discutir la situación de los mandatos y, finalmente, la delegación de Estados Unidos se convirtió en la principal promotora de su registro en la agenda de la Conferencia. Ello, dado su gran interés en el establecimiento de bases navales en antiguas posesiones japonesas del Pacífico. El proyecto estadounidense para establecer una comisión de mandatos fue secundado por otros países, destacando la idea australiana de promover la independencia de los territorios no dependientes. El carácter de tal proposición, apoyada por otras delegaciones, llevó a desacuerdos que redundaron en la suspensión de sesiones del comité.³¹⁰ La controversia suscitada por la cuestión colonial no impidió que finalmente se resolviera la creación de un consejo que se denominaría "de

³⁰⁹ Gilchrist, Huntington, "Colonial Questions at the San Francisco Conference", *The American Political Science Review*, Vol. 39, N°5, Octubre de 1945, pp. 982-984..

³¹⁰ Rafael de la Colina a Ezequiel Padilla. Informe sobre trabajos de Comité II/4, San Francisco, 25.VI.1945, AHSRE, III-1085-1, s.f.

Administración Fiduciaria" y que heredaría los mandatos de la Sociedad de Naciones y aquellos segregados al enemigo.³¹¹

En todo momento, la labor del Consejo de Administración Fiduciaria debía ser la protección de los derechos de los pueblos en mandato y el ejercicio de los derechos que los países mandatarios les garantizasen. Paradójicamente, las menciones de igualdad y progreso social y económico de los pueblos presentes en la Carta no cristalizaron en declaración alguna que estableciera como necesaria la abolición inmediata del régimen colonial.³¹²

2.3. La tercera comisión, el veto y los acuerdos regionales.

En el capítulo anterior se refirió constantemente la importancia del Consejo de Seguridad tanto para el nuevo organismo multilateral como para el sistema internacional. Tal y como quedó constituido en la Conferencia de San Francisco este fue, a decir de Paul Kennedy, el resultado de un balance de poder entre las potencias determinado por tres pautas de comportamiento: el egoísmo natural que suele caracterizar a los grandes poderes; la interpretación reciente de la historia que veía en la SDN un organismo que había fracasado por la falta de monopolio del poder central; y la preocupación por el futuro inmediato ante el temor de nuevas agresiones que requirieran de una respuesta rápida que sólo podía darse si tal monopolio de poder existía.³¹³

³¹¹ Kennedy, *Op. Cit.*, pp. 41-43.

³¹² Truyol y Serra, Antonio, *La Sociedad Internacional*, Segunda edición, Madrid, Alianza Universidad, 2001, p. 85.

³¹³ Kennedy, *Op. Cit.*, p. 25.

Algunos países podían aceptar que los Estados que habían contribuido en mayor medida a frenar el avance del Eje, mantuvieran cuotas más altas de poder expresadas en términos de "mayor responsabilidad en el mantenimiento de la paz". Sin embargo, en otros países se consideraba inadmisibles que un pequeño grupo pudiera tomar las principales decisiones en materia de seguridad sin el concierto de las naciones. Así pues, la batalla más importante entre las grandes potencias y las potencias medias en la UNCIO se libró en el terreno del derecho a veto de los cinco, analizado por la tercera comisión.

La principal protagonista de los debates sobre la cuestión del veto fue la delegación australiana. Ésta propuso una enmienda tendiente a eliminarlo del renglón de la solución pacífica de controversias, que le valió a su ministro Herbert Vere Evatt ser considerado como el personaje que no sintiendo "miedo de usar la amenaza de la mayoría de votos para forzar la liberalización de la carta", había perdido una batalla pero ganado una guerra.³¹⁴ Tal calificativo entrañaba que pese a la derrota de la enmienda australiana, Evatt había llegado lejos en el cuestionamiento a los grandes. Éste se refería al ejercicio del veto en aquellos casos en que, aún sin estar involucrado en una disputa, algún miembro del grupo de los cinco pudieran impedir el establecimiento de mecanismos para su resolución pacífica. Tal consideración hacía hincapié además en el papel

³¹⁴ Nota del *New York Times* incluida en los informes de prensa enviados a la SRE. Ver: AHSRE, III-1066-1 (V).

preferencial que debía tener la Corte Internacional de Justicia la solución de los conflictos.³¹⁵

La enmienda australiana suscitó el apoyo de varias delegaciones entre las que se encontró la mexicana. En ese sentido, Alfonso García Robles se esforzó en destacar el carácter intransigente e injusto del veto, posición compartida en el continente por Chile y Colombia. García Robles llegó incluso a señalar que la UNCIO establecería un orden en que "los ratones podían ser exterminados pero en el que los leones no tendrían restricciones".³¹⁶ El debate alcanzó tales proporciones, que debió prepararse un cuestionario oficial dirigido a las potencias, para que éstas aclararan los alcances de las potestades del Consejo de Seguridad y de la figura del veto.³¹⁷

Las respuestas ambiguas de las potencias pusieron en la mesa de debate la intención soviética de extender el veto a la discusión de asuntos por el Consejo de Seguridad. Ello limitaba entre otras cosas el poder que se estaba concediendo a la Asamblea General para llamar la atención sobre conflictos que no estuvieran siendo discutidos por el Consejo. Aunque la Unión Soviética abandonó finalmente su postura, denotando una inflexión positiva, la enmienda australiana no prosperó. Además de las delegaciones de los cinco grandes, las de Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Honduras, Nicaragua, Uruguay y Venezuela rechazaron la moción. Colombia y Cuba fueron las únicas dos delegaciones en votar a favor de

³¹⁵ Telegrama de la Delegación Australiana, San Francisco, 29.IV.1945, Página del Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio del Gobierno Australiano, [http://www.info.dfat.gov.au/info/historical/HistDocs.nsf/\(Lookup VolNoNumber\)/8~80](http://www.info.dfat.gov.au/info/historical/HistDocs.nsf/(Lookup VolNoNumber)/8~80).

³¹⁶ Houston, *Op. Cit.*, pp. 35-40.

³¹⁷ Department of State, *Op. Cit.*, p. 72.

la enmienda. El resto de los países latinoamericanos se abstuvo de votar, México inclusive. La delegación australiana optó finalmente por la abstención.³¹⁸

Perdida la batalla por el veto, las potencias medias como Australia y varios miembros del bloque latinoamericano se concentraron en las únicas dos opciones que les restaban: obtener la mayor representatividad posible en el Consejo de Seguridad y buscar la preservación de la autonomía regional en tal medida que la resolución de conflictos y controversias se agotara en los ámbitos de competencia de los sistemas regionales.³¹⁹

Al efectuarse la Conferencia de San Francisco el bloque regional más cercano a la consolidación era el americano. Europa se encontraba devastada por la guerra y dividida en extremo, lo que incidía de forma importante en sus tendencias de voto. En África, los únicos Estados independientes que podían formar parte de la ONU eran Egipto, Sudáfrica, Etiopía y Liberia.³²⁰ Al igual que África, Asia no tenía gran representatividad pues sólo contó en la UNCIO con la asistencia de Irán, Filipinas, Líbano, Irak, Arabia Saudita, Siria, India y China. Lo que es más, los antecedentes de las naciones asiáticas -salvo en el caso de China-, no les permitían un margen amplio de acción: India y Filipinas pertenecían al *Commonwealth* - por lo que podían incluso agruparse en otro bloque-, mientras que Irak, Líbano y Siria habían sido territorios en mandato hasta una época muy reciente. Las propuestas asiáticas no habían tenido, por lo tanto, un gran peso en los trabajos de la conferencia, exceptuando aquellas de China - miembro

³¹⁸ UNCIO, "Summary Report of the 20th Meeting of Committee III/1. June 13", *United Nations Conference on International Organization Documents*, Vol. 11, New York, United Nations Information Organizations, pp. 512-519.

³¹⁹ Houston, Op. Cit., p. 19.

³²⁰ Karefa-Smart, John, "Africa and the United Nations", *International Organization*, Vol. 19, N° 3, Verano de 1965, pp. 764.

permanente del Consejo de Seguridad- que al igual que las potencias medias había promovido la ampliación de funciones y facultades de la Asamblea.³²¹ Ésta representación se encontraba en una posición internacional delicada considerando que la guerra en el pacífico no terminaba aún y que los intereses soviéticos chocaban con los suyos. Los países del *Commonwealth* -Gran Bretaña, Canadá, Sudáfrica, Australia, Nueva Zelanda, la India y Filipinas- más que un bloque, eran un conglomerado unido por un pasado colonial y separado por el interés nacional.³²² Como resultado, existieron importantes diferencias en sus líneas de acción exterior, que separaron diametralmente a Australia y Nueva Zelanda del resto de sus integrantes.

Así las cosas, el latinoamericano se presentaba como el grupo más fuerte en la Conferencia fundacional de la ONU y en los trabajos del organismo en sus primeros años de vida. Pese a las menciones de que los países que se habían erigido tradicionalmente como los líderes del hemisferio -Brasil, Argentina y México- sólo tenían influencia regional y siempre subordinada a los Estados Unidos,³²³ la posición del bloque en el nuevo organismo podía ser ventajosa. Ello, como resultado de su posición numérica -que durante los diez primeros años de las Naciones Unidas representó poco más de un tercio del total de miembros- y de

³²¹ Lall, Arthur, *The Asian Nations and the United Nations*, *International Organization*, Vol. 19, N° 3, Verano de 1965, pp. 728-748.

³²² Carter, Gwendolen, "The Commonwealth in the United Nations", *International Organization*, Vol. 4, N°2, Mayo de 1959, pp. 247-260

³²³ Milza, Pierre, *Les relations internationales de la seconde guerre mondiale à nos jours*, Paris, Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1985, p. 20.

la estipulación en los capítulos de la Carta relativos a la Asamblea de que las decisiones importantes de ésta debían ser tomadas por mayoría de dos tercios.³²⁴

Aunque tal posición numérica no fructificó en un consenso para apoyar la enmienda australiana, si le valió a los latinoamericanos lograr la inserción del artículo 51 en la Carta de las Naciones Unidas,³²⁵ que señalaba que nada en ella menoscabaría el derecho de defensa individual o colectiva de un miembro hasta que el Consejo se ocupara del caso. Ello siempre y cuando el Estado o grupo regional que hiciera uso del recurso se lo informara al Consejo de Seguridad.

La introducción de tal artículo fue impulsada por el deseo mayoritario del bloque de que en la Carta de la ONU se reconociera la validez del Acta de Chapultepec. Gran Bretaña y la URSS se opusieron a que se mencionara tal documento en la constitución del organismo, por considerar que eso redundaría en un fortalecimiento de bloques que tendría efectos negativos. La postura británica se fundaba seguramente en su oposición a reconocer a la recién creada Liga Árabe,³²⁶ mientras que la soviética debía tener relación con la cuestión de Europa del Este. Paradójicamente, la comisión si aprobó la mención a otros pactos de defensa aunque éstos se referían a Europa. Ello, dado que la URSS todavía contemplaba en San Francisco la posibilidad de futuras agresiones alemanas. Ante tal situación, los países latinoamericanos insistieron en el tema regional.³²⁷

³²⁴ Glick, Edward, *Zionist and Israel Efforts to Influence Latin America: A Case Study in Diplomatic Persuasion*, *The Western Political Quarterly*, vol. 9, N°2, Junio de 1956, p. 329.

³²⁵ De Prat, Op. Cit., p. 33.

³²⁶ Gómez Robledo, Alfonso, *La seguridad colectiva en el continente americano*, México, UNAM, 1960, p. 86.

³²⁷ Smith, Gaddis, *The Last Years of the Monroe Doctrine, 1945-1953*, New York, Hill and Wang, 1994, pp. 49-50.

El senador estadounidense Arthur Vandenberg medió entonces en la búsqueda de una solución que consignara las demandas de los latinoamericanos y que no debilitara la posición de la organización ante el factible fortalecimiento de bloques regionales. Tal solución, fue incluir la cláusula que terminó convirtiéndose en el Artículo 51 -cuya autoría se atribuye a Vandenberg- y la promesa de que una reunión panamericana sería realizada a la brevedad con el fin de implementar el Acta de Chapultepec en el sistema regional en consonancia con el organismo internacional.³²⁸ Ezequiel Padilla habría tenido también un papel preponderante en las negociaciones sobre los sistemas regionales, asunto que se tratará en la segunda parte del capítulo.³²⁹

La inclusión del Artículo 51 sirvió a los Estados Unidos para salvaguardar su posición tradicional en el continente acorde con la Doctrina Monroe, pues los asuntos americanos seguirían siendo resueltos en el ámbito continental, pero ahora bajo la supervisión de la ONU. Para los británicos representó la garantía de que la solución de controversias en el ámbito regional privilegiaría la influencia de una potencia. Además, la aceptación de la importancia de los sistemas regionales no implicó la renuncia del Consejo de Seguridad al tratamiento de asuntos regionales pues éste debía supervisarlos. Asimismo, la trayectoria de la cooperación en el continente al consignar el derecho a la defensa individual o colectiva-regional fue reconocida.³³⁰ Esta última cuestión, fue considerada como el

³²⁸ Gazell, James A., "Arthur H. Vandenberg, Internationalism, and the United Nations", *Political Science Quarterly*, Vol. 88, N°3, Septiembre de 1973, pp. 375-395.

³²⁹ Ezequiel Padilla a Campos Ortíz, San Francisco, 21.V.1945, AHSRE, III-1069-1, s.f.

³³⁰ Kennedy, *Op. Cit.*, pp. 40-42.

máximo logro y aporte del bloque latinoamericano en la Conferencia de San Francisco.

Considerando lo anterior, vale la pena preguntar qué ganaba América Latina con el artículo 51. El derecho a la defensa colectiva regional le permitiría actuar con rapidez frente a un ataque externo o interno, pero también significaba el reconocimiento de la posición estadounidense en la región. La ventaja que se ofrecía era poder contrarrestar los efectos de un posible veto que paralizara las acciones preventivas de las autoridades regionales. Al mismo tiempo, el artículo 51 garantizaba una segunda instancia ante la eventualidad de que un conflicto no fuera resuelto en el ámbito continental.

A la cuestión del reconocimiento de los acuerdos regionales, se sumaron las discusiones sobre la representatividad de los Estados en el Consejo de Seguridad de la ONU. Como se recordará, con anterioridad se había ventilado el tema de un asiento permanente para América Latina dentro del órgano. El gobierno brasileño había expresado su intención de ocuparlo, mientras que México refirió la conveniencia de que tal puesto existiera y pretendía, sin duda, ocuparlo. Al comenzar la UNCIO, la postura de Estados Unidos respecto a un sexto asiento era de firme oposición. Ésto, considerando que contribuiría al fortalecimiento de bloques regionales generando temor en otros puntos del globo, que derivarían necesariamente en el fortalecimiento de otros bloques.³³¹ La consecuencia podía ser entonces la atomización del sistema internacional.

La respuesta a la posición estadounidense fue el retiro de la sugerencia brasileña de ocupar un sexto asiento permanente del Consejo de Seguridad. En

³³¹ Houston, *Op. Cit.* p. 29.

el caso de México, la línea marcada por el vecino del norte incidió en el abandono de la proposición relativa a la figura de la membresía "semi-permanente" al Consejo de Seguridad³³² y en la promoción de una política de recompensa a los países que se habían comprometido con la causa aliada durante la guerra. Tal postura no fue compartida por las delegaciones de Cuba, Chile, República Dominicana y Honduras, que consideraban que el referir la contribución a la causa bélica como criterio "material" de membresía era un acto discriminatorio al fundarse en el pasado. Pese a ello, el criterio material fue incluido dentro de las consideraciones para la membresía, junto con el de representación geográfica -propuesto por Uruguay- y el de las contribuciones morales de los Estados.

Las conquistas de las potencias medias en los ámbitos de discusión de la comisión tercera de la UNCIO fueron pues limitados. En gran parte, como resultado de la incapacidad de éstas de conjuntar esfuerzos e intereses, lo que resultó aún más obvio en el caso del bloque latinoamericano.

2.4. La organización judicial en la Comisión IV.

La Comisión IV de la UNCIO tuvo como tema principal de discusión el establecimiento de una corte de justicia que retomara en esencia la estructura y postulados del Tribunal Internacional de Justicia establecido en 1920. Sin embargo, no le correspondió a esta comisión la tarea de revisión de los estatutos de aquel, ya que ésta quedó en manos del comité de juristas que sesionó de forma paralela a las cuatro comisiones de la Conferencia. Las modificaciones que tal comité propuso a los estatutos del Tribunal no fueron sustanciales. La mayor

³³² *Ibidem*, p. 30.

parte de las correcciones fueron estilísticas y tendieron a adaptar terminologías acordes con la realidad vigente.³³³

Pese a ello, hubo tres asuntos de gran relevancia que aparecieron en las discusiones de la cuarta comisión. En primer lugar, el de la facultad de la Corte para hacer recomendaciones al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General. En segundo término, la elección de los jueces de la Corte. Por último, la posibilidad de que el veto se extendiera a dicha elección.

La facultad de la Corte de hacer recomendaciones quedó sancionada por la Carta de Naciones Unidas, cuestión que representaba un logro para aquellos países que teniendo una posición débil podían buscar en el recurso legal una vía de solución a los conflictos que los implicaran.

La elección de los jueces fue un asunto que tocó particularmente a América Latina, ya que su experiencia en los tribunales internacionales era incluso anterior al Tribunal. Los países latinoamericanos se inclinaron a considerar que los jueces de la Corte Internacional de Justicia debían ser nominados por la Asamblea General. Ello iría en correspondencia con el principio de igualdad soberana de los pueblos e impediría el uso de consideraciones políticas por parte del Consejo de Seguridad. Otros países como Francia estuvieron a favor de un sistema en el que los dos órganos principales de la ONU se encargaran de la designación de jueces, propuesta que prevaleció. Los latinoamericanos, temerosos de que el veto pudiera

³³³ Hudson, Manley, "The New World Court", *Foreign Affairs*, Vol. 24, N° 1, Octubre de 1945, pp. 75-84.

aplicarse también a la designación de jueces, lograron establecer la no aplicabilidad del mismo en esta cuestión.³³⁴

2.5. Las consideraciones finales.

Tras haber realizado un total de 72 sesiones y seguir el procedimiento establecido para la revisión y asiento de enmiendas a las Propositiones de Dumbarton Oaks, el borrador de la Carta de Naciones Unidas fue completado. Los distintos órganos quedaron establecidos y sus funciones y potestades registradas. En la Sesión Plenaria Final de la UNCIO, los miembros del Comité Ejecutivo destacaron los que, desde sus particulares puntos de vista, habían sido los logros máximos de la Conferencia. En ausencia de Molotov, Gromyko habló en nombre de la Unión Soviética destacando la importancia de que el sistema de Naciones Unidas funcionara a partir del rol predominante del Consejo de Seguridad. Paradójicamente, Masaryk se empeñó en dejar claro que la conferencia había sido un ejercicio de conciliación y que no había oposición a las grandes potencias, aún cuando las declaraciones soviéticas exaltaban el punto más controversial abordado en la UNCIO. Ezequiel Padilla coincidió con Stettinius en torno a que la Carta era una verdadera promesa de paz, añadiendo que aquel había sido un foro de conciencia universal motivado por la confianza y la buena voluntad.³³⁵

La Conferencia terminó con las declaraciones del presidente Truman, quien declaró que el fascismo no había muerto y que las fuerzas de la tiranía intentarían

³³⁴ Houston, *Op. Cit.*, pp. 53-55.

³³⁵ UNCIO, "Final Plenary Session. June 26th", *United Nations Conference on International Organization Documents*, Vol. IV, New York, United Nations Information Organizations, 1945, pp. 658-674.

dividir a la humanidad de nuevo. Ante ello, la nueva organización se presentaba como una posibilidad del "gobierno de la razón y de una paz duradera guiada por Dios."³³⁶

Al concluir la Conferencia de San Francisco, restaba sólo que los gobiernos firmantes de la Carta de la ONU ratificaran los compromisos adquiridos con su signatura. La organización que surgió de dicho encuentro no cumplía totalmente con las expectativas de los gobiernos que se habían hecho representar en la reunión, pero existía la esperanza de que, en lo sucesivo, las condiciones adversas a los pequeños y medianos países en la Carta fueran modificándose. Los trabajos de la comisión preparatoria de la Primera Asamblea de la ONU comenzarían de inmediato, abriendo nuevas expectativas de participación a los miembros. Finalmente, Stettinius había declarado que "cuando los pueblos y los gobiernos ganen experiencia y confianza en la organización mundial (...) existirá la esperanza de que aprendan a aplicar y adaptar a los asuntos internacionales los principios y técnicas de la democracia (...) Sería fatal para esa esperanza ir más allá de donde las naciones están preparadas para comprometerse hoy (...) La Carta ofrece la oportunidad total de enmiendas posteriores..."³³⁷ Difícilmente podría haber modificaciones inmediatas a la Carta de la ONU, pero la posibilidad había quedado establecida incluso en los artículos finales del documento. En teoría, la Primera Asamblea de la ONU sería el espacio idóneo para el tratamiento de aquellas cuestiones que habían quedado pendientes en San Francisco.

³³⁶ *Ibíd.*, pp. 673-674.

³³⁷ Eagleton, *Op. Cit.*, p. 939.



Imagen 10.
Ezequiel Padilla firmando la Carta de la ONU.

SEGUNDA PARTE. LA DELEGACIÓN MEXICANA EN LA UNCIO.

La delegación de México a la Conferencia de San Francisco estuvo compuesta por un cuerpo de diplomáticos de gran prestigio así como por asesores legislativos y militares y enviados especiales. Éstos debían encargarse de la presentación de 26 enmiendas al Proyecto de Dumbarton Oaks resultantes de la síntesis de la *Opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. La cancillería consideró en su informe anual haber obtenido satisfacción a gran parte de sus demandas, prueba evidente del éxito de la empresa. Los beneficios de la participación en la UNCIO

trascendieron la Carta de las Naciones Unidas, para colocar a México como uno de los países que arrancaron los trabajos de la organización con una posición ventajosa, traducida en un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad y un ministro en la Corte Internacional de Justicia. Tal posición fue el resultado de años de cooperación en foros multilaterales y del apego a los principios de derecho internacional que había caracterizado al accionar mexicano en los años precedentes. Sin embargo, pudo resultar también de la combinación de los factores anteriores con la política de concesión y mediación entre bloques asumida por Ezequiel Padilla. Línea de acción que fue acompañada por declaraciones destacadas en tres temas internacionales: la configuración del Consejo de Seguridad, la exclusión de España de la ONU y la posición de la mujer en el nuevo organismo internacional.

1. Los delegados mexicanos.

La delegación mexicana en la Conferencia de San Francisco estuvo presidida por el secretario de Relaciones Exteriores, Ezequiel Padilla. Además del canciller, diplomáticos de primer nivel fueron comisionados para representar al país en los trabajos finales de construcción de la nueva organización mundial. En el grupo que viajó a la "ciudad de la puerta de oro" se encontraban Manuel Tello, Francisco Castillo Nájera, Primo Villa Michel, Luis Quintanilla, José Gorostiza, Rafael de la Colina, Luis Padilla Nervo, Antonio Espinoza de los Monteros, Alfonso García Robles y Roberto Córdova. Algunos de ellos eran experimentados diplomáticos; otros formaban parte de una nueva generación, que podríamos identificar con la que Roderic Ai Camp denomina de 1900 - 1919. Ésta, ocupó un tercio de las

posiciones de la administración pública durante el sexenio de Ávila Camacho y se convirtió en la generación dominante en los siguientes sexenios.³³⁸ Entre los miembros de la "vieja guardia" se encontraban Ezequiel Padilla, Castillo Nájera y Villa Michel. El grupo que podríamos denominar de los "nuevos diplomáticos" incluía al resto de los personajes antes citados, valiendo la pena mencionar también a la delegada Amalia González Caballero de Castillo Ledón, promotora del voto femenino en México.

Además de las personalidades antes mencionadas, acudieron al llamado en San Francisco otros personajes identificados con el quehacer político o militar del país. En el siguiente cuadro, se presenta la lista completa de la delegación mexicana, clasificada en cuatro criterios: el de los diplomáticos, los asesores legislativos, los agregados militares y otros enviados asociados también a actividades políticas.³³⁹

Delegados mexicanos en la Conferencia de San Francisco

Diplomáticos	Asesores legislativos	Agregados militares	Enviados
Ezequiel Padilla	José Castillo Torre	Cristobal Guzmán	Luciano Wiechers
Manuel Tello	Esteban García	Luis Alamillo Flores	Adela Formoso
F. Castillo Nájera	Federico Medrano	Luis Virals Caral	J. Manuel
Primo Villa Michel	Andrés Serra Rojas	Mario Rodríguez	Elizondo
Luis Quintanilla	Manuel Moreno	Waldo Romo Castro	Alfredo Trueba
José Gorostiza	Emilio Araujo	Tarcisio Márquez	
Rafael de la Colina			
Luis Padilla Nervo			
Antonio Espinoza			
A. García Robles			
Amalia González			
Roberto Córdova			

³³⁸ Ai Camp, Roderic, *Reclutamiento Político en México*, México, Siglo XXI, 1996, pp. 64-72.

³³⁹ Cabe destacar que algunos personajes no considerados dentro del grupo de los diplomáticos tuvieron algunos cargos en ese rubro. Tal fue el caso de Emilio Araujo.

Los delegados considerados en el rubro diplomático dirigieron los trabajos mexicanos en las diferentes comisiones en que se dividió la UNCIO. El resto de los delegados fungieron como auxiliares en el tratamiento de cuestiones específicas u oyentes dentro de las Comisiones. Algunos de ellos formaban parte de la legislatura o eran personajes cercanos al presidente Ávila Camacho a quien debieron rendir cuentas directamente.³⁴⁰ Sus asignaciones a las Comisiones se dieron como sigue:

Comisión	Delegados	Comité Técnico	Delegados
<i>I. Cuestiones Generales</i>	Ezequiel Padilla	1. Preámbulo,	Luis Quintanilla
	Manuel Tello	propósitos y principios	José Castillo Torre
		2. Membrecía	Federico V. Medrano José Gorostiza
<i>II. Asamblea General</i>	Ezequiel Padilla	1. Estructura y	Rafael de la Colina
	Primo Villa Michel	procedimientos	Andrés Serra Rojas
	Manuel Tello		
		2. Funciones políticas y de seguridad	Luis Padilla Nervo
		3. Cooperación económica y social	Antonio Espinoza Luciano Wiechers Juan Manuel Elizondo Amalia de Castillo Ledón Adela Formoso
		4. Mandatos	Rafael de la Colina Antonio Espinoza

³⁴⁰ Los delegados ejercían las funciones siguientes al momento de realizarse la Conferencia de San Francisco: Luis Alamillo Flores, agregado militar en Estados Unidos; Emilio Araujo, presidente del Partido Demócrata Mexicano que postuló a Ezequiel Padilla como candidato presidencial; Esteban García de Alba, dirigente del PRM; Federico Medrano, dirigente de la Cámara de Diputados; Manuel Moreno Sánchez, diputado federal; Alberto Trueba Urbina, congresista y jurista.

III. Consejo de Seguridad	Ezequiel Padilla F. Castillo Nájera Primo Villa Michel	1. Estructura y procedimientos	Alfonso García Robles
		2. Resolución pacífica de controversias	Manuel Moreno Sánchez
		3. Sanciones	Esteban García de Alba Cristobal Guzmán Luis Alamillo Flores Luis Virals Caral Mario Rodríguez Malpica Waldo Romo Castro Tarcisio Márquez Padilla
		4. Acuerdos regionales	Emilio Araujo
	Ezequiel Padilla F. Castillo Nájera	1. Corte Internacional de Justicia	Roberto Córdova
IV. Organización Jurídica		2. Problemas legales	Alfredo Trueba Urbina

2. Los informes de la delegación mexicana

La numerosa delegación mexicana a la UNCIO se instaló en el Hotel St. Francis, en el que periódicamente se efectuaban reuniones para distribuir información oficial y cambiar impresiones sobre la Conferencia.³⁴¹ En el acervo histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores no existen documentos que den constancia de los temas allí discutidos. Quizá, debido a que la presencia de sus más altos mandos en San Francisco impuso una dinámica que hacía innecesarias las comunicaciones por escrito. Incluso los reportes que tuvieron como destino la SRE, momentáneamente a cargo de Pablo Campos Ortiz, fueron pocos y sólo

³⁴¹ Alfonso García Robles a los Delegados Mexicanos, San Francisco, 09.V.1945, AHSRE, III-2491-2, s.f.

reseñaron algunas actividades del canciller Ezequiel Padilla. Al mismo tiempo, en las actas oficiales de la Conferencia sólo destacaron las declaraciones de Alfonso García Robles referentes al veto en el Consejo de Seguridad y aquellas hechas por Ezequiel Padilla en las sesiones plenarias y/o públicas.



Imagen 11
La delegación mexicana en el Hotel St. Francis

De los informes de Ezequiel Padilla pueden destacarse las reuniones efectuadas con personajes como Nelson Rockefeller y Molotov. Padilla comenzó por encontrarse con el primero, entonces encargado de los asuntos latinoamericanos dentro del Departamento de Estado. El embajador ante Estados

Unidos, Francisco Castillo Nájera, le acompañó en las conversaciones con Rockefeller, cuyos detalles no fueron comunicados a la SRE.³⁴²

El primer reporte de Ezequiel Padilla a Pablo Campos Ortíz se caracterizó por un optimismo sobrado. Las potencias mismas habían introducido enmiendas a las propuestas de Dumbarton Oaks, que Padilla consideraba como correspondientes "exactamente al espíritu de las proposiciones mexicanas". A decir de Padilla, éstas consideraban los principios de derecho internacional defendidos por México y el compromiso de respeto a los derechos fundamentales del hombre.³⁴³ Sus ánimos influyeron quizá en los intentos de mediación que realizó entre las potencias y las repúblicas latinoamericanas.

Durante la primera quincena de mayo, la embajada de México en Londres cuestionó a la cancillería sobre los rumores en torno a la existencia de un grupo liderado por el cubano Guillermo Belt. Según los informes de la agencia Reuters, éste había amenazado con retirarse de la Conferencia si las aspiraciones latinoamericanas no eran satisfechas. El asunto que había suscitado inconformidad era la negativa de las potencias a hacer una mención específica al Acta de Chapultepec en la Carta de la ONU.³⁴⁴

Sobres esa cuestión y en lo que a Ezequiel Padilla concernía, había indicado a Campos Ortiz que la situación de los acuerdos regionales sería determinada en última instancia por los Estados Unidos. Ante ello, los Estados latinoamericanos podían hacer una reserva que el consideraba poco factible por

³⁴² Informes sobre el viaje a San Francisco, Cal. de los miembros de la Delegación de México, AHSRE-III-1066-2, s.f.

³⁴³ Ezequiel Padilla a Pablo Campos Ortíz. San Francisco, 17.V.1945, AHSRE, III-1069-1, s.f.

³⁴⁴ Rosensweig Díaz a la SRE, Londres, 19.V.1945, AHSRE, III-1069-1.

creerla innecesaria. Su proceder personal sería reunirse con otros jefes de delegación para intentar conciliar la posición internacional de México con el sistema interamericano.³⁴⁵

Los informes estaban en consonancia con las declaraciones previas del canciller respecto al papel de los diferentes Estados en el contexto internacional. Las grandes potencias eran "pilares de la paz". Mientras, la labor de los pequeños países era "...hacer toda contribución posible para mantener la solidaridad esencial de las grandes potencias..." Y pese a que también había manifestado que éstas estaban "más tentadas por la ambición y la fuerza", por lo que el organismo debía conducirse con democracia, pronto asumió el rol de mediador para conservar la solidaridad mencionada anteriormente.³⁴⁶

A mediados de mayo, Ezequiel Padilla refirió haber tenido un papel preponderante en la mediación mexicana entre latinoamericanos y norteamericanos. Mediación que fructificó en una "fórmula satisfactoria" respecto a los sistemas regionales.³⁴⁷

Considerando que el grupo de Belt haya existido, la mediación mexicana habría sido de suma importancia para la existencia de un acuerdo latinoamericano de seguir con el compromiso para con la organización internacional. Sobre todo cuando Ezequiel Padilla manifestó también que -obviamente a cambio de la conformidad latinoamericana- el gobierno estadounidense se comprometería a celebrar un tratado interamericano congruente con el Acta de Chapultepec.

³⁴⁵ Ezequiel Padilla a la Secretaría de Relaciones Exteriores, San Francisco, 12.V.1945, AHSRE, III-1069-1, s.f.

³⁴⁶ Minutas de la Octava Sesión Plenaria, 2.V.1945, AHSRE, III-1076-4, s.f.

³⁴⁷ Ezequiel Padilla a Pablo Campos Ortiz, San Francisco, 17.V.1945, AHSRE, III-1069-1, s.f.

Stettinius había prometido que el sistema interamericano no sería debilitado pese a que ésta no se incluyera en la Carta de la ONU. Asimismo, había afirmado que Truman sería un continuador de la política del Buen Vecino.³⁴⁸ Una promesa que no podría cumplir pues tan pronto como la Conferencia de San Francisco terminó, James Byrnes le sustituyó en el Departamento de Estado imprimiendo un giro aún más conservador a la política estadounidense hacia América Latina. Además, el acuerdo interamericano no llegaría sino hasta dos años después con la firma del TIAR.

Durante los primeros días de mayo, Ezequiel Padilla se reunió también con Molotov, reportando via telegráfica haber discutido cuestiones relacionadas con la embajada rusa en México. Asimismo, recibió correspondencia que cubría temas tan variados como la lucha de la Universal Negro Improvement Association, la colonización territorial judía, la denuncia de los abusos contra los catalanes en España y el reclamo boliviano por una salida al mar.³⁴⁹ Pero fue sin duda, la cuestión de la mediación respecto a las organización regional -cuya fórmula de solución se encontró en la cláusula Vandenberg- la más destacada dentro de las actividades del canciller al frente de la delegación mexicana en la UNCIO.

Además de los reportes del canciller, pueden destacarse los hechos por Rafael de la Colina sobre los fideicomisos territoriales y por la representación militar en torno a la definición de las agresiones. En torno al primer caso y aunque se retiró la enmienda respectiva, De la Colina se declaró a favor de la autonomía política y administrativa de los territorios en mandato. Su consideración fue que

³⁴⁸ Ídem.

³⁴⁹ Correspondencia de la Delegación Mexicana a la Conferencia de San Francisco, AHSRE, III-1068-3(I).

los resultados de la Conferencia sobre el tema eran superiores a los trabajos de la SDN al imponer a las metrópolis la obligación de velar por el bienestar de los "pueblos sometidos" y verse obligados a presentar informes al respecto.³⁵⁰

La representación militar mexicana, asignada a la Comisión III, destacó el apoyo a una moción neozelandesa sobre la necesidad de que el régimen de sanciones militares o económicas fuera decidido tanto por el Consejo como por la Asamblea. La noción fue finalmente rechazada por las potencias con el argumento de que las acciones rápidas del Consejo prevendrían guerras sin ser contrarias a los intereses de la Asamblea. Asimismo, fue secundada la moción boliviana en torno a tener una definición precisa de "acto de agresión", a la que se opusieron delegaciones como la paraguaya y la estadounidense y que fue finalmente derrotada.³⁵¹

Entre el resto de los delegados, la mayoría no presentó informes. Por ejemplo, Guzmán Cárdenas y Alamillo Flores se limitaron a informar no haber realizado declaración alguna. Otros, como Francisco Castillo Nájera, indicaron que sus declaraciones se encontraban presentes en las actas de sesiones y que sólo se habían conducido teniendo como eje el sistema panamericano.³⁵² Además, sólo Amalia González y Luis Quintanilla presentaron detalles sobre su actuación.

³⁵⁰ Rafael de la Colina a Ezequiel Padilla, San Francisco, 25.VI.1945, AHSRE, III-1085-1, s.f.

³⁵¹ Informe de la Representación Militar de la Delegación Mexicana, AHSRE, III-1085-1, s.f.

³⁵² Castillo Nájera a García Robles, 22.VIII.1945, AHSRE, III-1085-1, s.f.

3. Los logros de México en San Francisco

La evaluación de la participación de la delegación mexicana en la UNCIO se ha realizado tradicionalmente a partir de la información proporcionada por la Secretaría de Relaciones Exteriores que fue integrada al informe presidencial de 1945. En ese sentido, se destacó la satisfacción de algunas enmiendas propuestas por la delegación entre las que se encontraron: la aceptación de la compatibilidad de la organización internacional con los organismos regionales que fue también señalada por otras delegaciones; la creación de un órgano especializado en los derechos del hombre, que tuvo antecedentes en las discusiones de Chapultepec y se identifica por tanto con una postura continental; la supresión de restricciones al tratamiento por el organismo de conflictos internacionales; la inmunidad a funcionarios de la ONU y el registro de tratados, cuya necesidad fue compartida por otras delegaciones.³⁵³ Además de las medidas anteriores, México habría influido en la decisión de realizar una asamblea de revisión de la Carta a diez años de la Conferencia de San Francisco y coadyuvó al establecimiento de la igualdad de género en la participación dentro de la ONU. Los informes de la SRE destacaron también las declaraciones mexicanas sobre el caso español y la de salvedad en torno a la composición del Consejo de Seguridad.

En 1955, Jorge Castañeda y Álvarez hizo una evaluación distinta de los mismos resultados. Su estudio realizado en el marco de la conmemoración del décimo aniversario de la ONU, señaló el carácter internacionalista de las

³⁵³ García Robles, Alfonso, *La Conferencia de San Francisco y su obra*, México, Congreso Mexicano de Ciencias Sociales, 1946, pp. 11-12,

enmiendas mexicanas que, desde su perspectiva, tuvieron trascendencia en dos sentidos: sugerir la incorporación del derecho internacional a los derechos nacionales y la supresión de excepciones o restricciones a la competencia del organismo en casos de controversia internacional. Sobre el primer asunto, la Carta no incluyó disposiciones específicas más allá del asentamiento de la cooperación de los Estados para el cumplimiento de la misma y del establecimiento de mecanismos para su ratificación por los signatarios. El segundo tema tuvo mayor complejidad: la supresión de restricciones se contraponía al principio de No intervención defendido tradicionalmente por México, cuyo señalamiento en la Carta había sido considerado también por la SRE como un logro.³⁵⁴

La necesidad de suprimir restricciones en la competencia de la ONU se enfrentaba al principio de No intervención al negar el dominio reservado de los Estados. Ello, mediante la extensión de jurisdicción de la ONU. Tal contradicción fue explicada por Castañeda argumentando que la enmienda partió de la presunción de que las competencias de la Asamblea General serían mayores. En un organismo democrático, renunciar al dominio reservado no tendría, en consecuencia, efectos negativos. Una vez que se definieron los límites de la Asamblea, México defendió el dominio reservado y la No intervención, aunque siguió pugnando por la eliminación de restricciones. Según el análisis de la cancillería, ambos aspectos fueron finalmente incluidos en la Carta. Sin embargo, apuntaba Castañeda, el significado del principio era diferente de la interpretación

³⁵⁴ Castañeda, Jorge, *Obras Completas. I. Naciones Unidas*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores / El Colegio de México, 1995, pp. 81-83.

tradicional de México, que consideraba principalmente los casos de agresión. En segundo lugar, apuntaba el excanciller, la No intervención se limitaba a las acciones de la organización sin hacer menciones específicas a las acciones individuales de sus miembros. Por último, al existir ambigüedades sobre el dominio reservado de los Estados, la cuestión de la eliminación de excepciones de competencia del organismo resultaba igualmente vaga.³⁵⁵

Considerando lo anterior, puede afirmarse que los logros de México en la UNCIO se dieron principalmente en tres renglones y que sólo uno de ellos trascendió al plano internacional. El primer triunfo fue la exclusión de España de la ONU, que obedeció más a la continuidad de una línea política establecida años atrás que al logro de intereses concretos. El segundo éxito fue el de los avances en la igualdad de género gracias a la acción conjunta de varias delegaciones que redundó en la vigilancia de la situación de la mujer en los años siguientes. Por último, las declaraciones sobre el veto en el Consejo de Seguridad permitieron salvaguardar el prestigiado autonomismo de la diplomacia mexicana ante la línea conciliatoria marcada por Ezequiel Padilla.

3.1. El caso español.

Como podrá recordarse, México apoyó la causa de la República Española en la Sociedad de Naciones, llamando la atención de ésta sobre el intervencionismo alemán e italiano en el conflicto peninsular. La derrota de los republicanos por las huestes franquistas en los primeros meses de 1939 trajo a México a miles de refugiados y abrió la discusión sobre un eventual reconocimiento del gobierno de

³⁵⁵ *Ibídem*, pp. 80-98.

Franco por su homólogo mexicano. Los sectores del conservadurismo en México simpatizaban con áquel, mientras que quienes habían soportado la política cardenista durante la guerra se oponían fehacientemente a un acercamiento diplomático.³⁵⁶

Éste fue buscado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Madrid que, una vez distanciado del Eje -sin haber precipitado rupturas definitivas-, intentó conciliar el hispanismo con el panamericanismo aunque sin éxito alguno para el caso mexicano. Pese a que dos agentes españoles fueron recibidos por Manuel Ávila Camacho durante 1945, su administración reconoció al Gobierno de la República en el Exilio en agosto de ese año, habiendo buscado y conseguido la exclusión de España de la ONU durante la UNCIO.³⁵⁷

En San Francisco, el ex-embajador mexicano en la Unión Soviética, Luis Quintanilla, hizo declaraciones tajantes en una de las sesiones plenarias de la Comisión I, que había tenido a su cargo definir los criterios de membresía. Con ello, Quintanilla respondía a las expectativas de los republicanos y sus simpatizantes en México y a las de grupos organizados en el exterior: el régimen de Franco fue condenado por nuestro país y su exclusión de la ONU fue lograda.³⁵⁸

³⁵⁶ Powell, Thomas, G., *Mexico and the Spanish Civil War*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1981, pp. 35-38.

³⁵⁷ Sánchez Andrés, Agustín, "El contexto internacional del exilio: las relaciones hispano-mexicanas entre 1931 y 1977" en Gerardo Sánchez Díaz y Porfirio García de León (coord.), *Los científicos del exilio español en México*, UMSNH-Sociedad Mexicana de Historia de la Ciencia y la Tecnología-Sociedad Española de las Ciencias y las Técnicas, 2001, p. 45; Lleonart, Alberto, *España y la ONU*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, V. I, 1978, pp. 386-389.

³⁵⁸ Amigos de la República Española a la delegación mexicana en la UNCIO, Caso contra la admisión de la España de Franco en la Organización Mundial de Seguridad, AHSRE-1068-3 (I), s.f. Indalecio Prieto llevó a cabo conferencias de prensa en San Francisco durante el desarrollo de la UNCIO, buscando que no fuera sólo México el que reconociera al Gobierno en el exilio, ver: Rubio,

Los argumentos utilizados por Quintanilla para lograr la exclusión fueron claros y contundentes. No sólo se fundaban en el respeto a la No intervención en la interpretación mexicana, sino que atacaban la fibra más sensible de la cooperación internacional al hacer menciones constantes al colaboracionismo y simpatía de Franco para con el Eje.

En el primer caso, Quintanilla arguía que el intervencionismo de Alemania e Italia había sido la causa de la ausencia de la república española en la UNCIO. Dado que la No intervención era un principio "...tan esencial para el mantenimiento de un orden mundial decente, si hiciéramos una sola excepción, la estructura de seguridad internacional y colectiva completa, estaría seriamente en peligro".³⁵⁹ Es decir, la inclusión de España en la ONU crearía la impresión de que la violación de uno de los principios básicos para la convivencia internacional no tendría castigo.

La situación de España resultaba aún más grave cuando su gobierno había realizado otras acciones consideradas como poco amistosas en los años previos. En 1943, un telegrama del Ministerio de Asuntos Exteriores español daba indicios sobre un reconocimiento *de facto* al gobierno títere de José Laurel en las Filipinas, ganándose las recriminaciones del gobierno estadounidense.³⁶⁰ Pese a que el asunto fue aclarado a favor de España con prontitud, ésta no se libró de una serie de embargos que le fueron impuestos y de un clima desfavorable a su reincorporación a la vida internacional.

Javier, "Los reconocimientos diplomáticos del Gobierno de la República Española en el exilio", *Política Internacional*, N.º 149, Enero-Febrero de 1977, pp. 75-77.

³⁵⁹ Declaración de Luis Quintanilla en la sesión pública de la Comisión I, AHSRE, III-1072-3, s.f.

³⁶⁰ Cortada, James, "Spain and the Second World War", *Journal of Contemporary History*, Vol. 5., N.º 4, 1970, p. 67.

Así las cosas, las palabras de Franco resonando en la declaración de Quintanilla comenzaron a escribir la sentencia para España. Franco había llamado a los italianos que combatieron en la península "cruzados de la fé y de la civilización occidental". Además, había asegurado que su gratitud a Alemania sería " honda y duradera" y señalado, según Quintanilla, que era su deseo que "la amistad entre los países se enraizara para siempre en los corazones de sus pueblos". Por si fuera poco, el "caudillo de España" había deseado el triunfo alemán en Estalingrado para que alcanzara el "Imperio alemán (...) su destino inmortal bajo la gloria de la suástica y bajo su inspirador liderazgo". Declaraciones de ese tipo le habían valido a Franco un reconocimiento alemán que gran parte de la comunidad internacional repudiaba. A decir del mismo Quintanilla, en 1941, el embajador alemán en España condecoró a Franco como el "Generalísimo e invencible caudillo de España" y le hizo saber que "la guerra de Alemania era una guerra común cotra un enemigo común que continuaba engañando al mundo con sus teorías de liberalismo y democracia".³⁶¹

Tales declaraciones llevadas a la Conferencia de San Francisco en la voz del delegado mexicano, no podían sino derivar en un rechazo generalizado al régimen de Franco. Pese al acercamiento que había existido entre éste y los aliados, a quienes permitió la realización de maniobras militares en el territorio que gobernaba, su proximidad con Alemania e Italia le valió a España el aislamiento internacional durante al menos una década. En lo que a México respecta, las declaraciones hechas en San Francisco intentaban seguir la línea impuesta durante el cardenismo respecto al caso español y, como señala Agustín Sánchez,

³⁶¹ Declaración de Luis Quintanilla, Op. Cit.

formarían parte de una política más extensiva y poco exitosa que tendría la finalidad de derribar la dictadura de Franco.³⁶²

La delegación mexicana en la figura de Luis Quintanilla había pedido que una voz que había pronunciado tantas loas al Eje no fuera oída en la nueva organización internacional. Su petición fue atendida y la propuesta mexicana de excluir a gobiernos establecidos gracias a las actividades del Eje fue aprobada. España fue excluida momentáneamente de la ONU, hecho interpretado como uno de los éxitos mexicanos más importantes en San Francisco. El tema, que ocupó más líneas en las páginas de los diarios que la propia signatura de la Carta de la ONU, siguió tratándose en los meses posteriores con el reconocimiento del Gobierno español en el exilio y la promoción de sanciones al mismo durante los primeros años de trabajo de la ONU.

3.2 Amalia González Caballero y los derechos de la mujer en la ONU.

Amalia González Caballero, a quien la documentación oficial se refiere casi siempre como Amalia de Castillo Ledón, es sin duda un personaje que merece una amplia atención por parte de los historiadores diplomáticos y de género. De momento, nos limitaremos a hablar de los informes que esta mujer tamaulipeca nacida en 1898, remitió a la SRE sobre su participación en San Francisco.

Amalia González ha pasado a la historia como la primera mujer en obtener el cargo de embajadora de México al ser asignada a la legación sueca durante los años 50'. Originalmente maestra normalista, Amalia González se dedicó a la promotoría cultural y llegó a ser Vicepresidenta de la Comisión de la Condición

³⁶² Sánchez Andrés, "El contexto internacional...", Op. Cit., p. 47.

Social y Jurídica de la Mujer dependiente del ECOSOC.³⁶³ Durante la Conferencia de San Francisco, trabajó muy de cerca con otras delegadas para establecer la igualdad de género en el organismo internacional, que se vio cristalizada con el establecimiento de la comisión que Doña Amalia llegaría a vicepresidir.

Aunque no fue la única mexicana en asistir a la UNCIO, su participación en la misma resulta bastante destacada. La otra delegada fue Adela Formoso, fundadora de la Universidad Femenina de México. Esposa de Carlos Obregón Santacilia -creador del Monumento a la Revolución-, fue designada directamente por Manuel Ávila Camacho para asistir a la Conferencia. Adela Formoso se encargó de la realización de actividades sociales consistentes en la visita a instituciones culturales y de beneficencia. Su objetivo confeso era promover la obra cultural y social del país así como la intervención de mujeres en ella. En su informe al presidente, declaró haber guardado "reserva absoluta" durante la discusión de enmiendas referentes a las cuestiones de género en el organismo. Dejó las opiniones a Primo Villa Michel y optó por ocuparse de otros eventos como la visita a una escuela de lazarillos, quizá más cercana a sus intereses entre los que se incluía la membresía a una organización para evitar la ceguera.³⁶⁴

Los informes de Amalia Castillo Ledón denotan una participación femenina más activa. En éstos, consigna los trabajos realizados en forma conjunta con las delegadas brasileña, dominicana, uruguaya, venezolana y australiana, para unificar los criterios sobre enmiendas favorables a la mujer. Junto con las delegaciones de Brasil y República Dominicana, la de México había presentado

³⁶³ Teixidor, Felipe, *Diccionario de Historia, biografía y geografía de México*, México, Porrúa, 1976, Vol. I., pp. 660-661.

³⁶⁴ Informe de Adela Formoso a Manuel Ávila Camacho, AHSRE, III-1085-1, s.f.

una enmienda que buscaba asentar la igualdad de género en el mundo y en los puestos de los distintos órganos de la ONU. Bertha Lutz y Minerva Bernardino, sus homólogas brasileña y dominicana, le acompañaron en su discurso del 11 de mayo frente a la Comisión II, en el que se exigió la igualdad de derechos y oportunidades para la mujer.

Remitiéndose a los logros del panamericanismo en materia de declaraciones favorables al género, las delegadas pugnaron por el reconocimiento de una igualdad que no siempre era reconocida en sus países de origen. Brasil y República Dominicana habían concedido el derecho al sufragio femenino, pero en México la situación era distinta. A pesar de ello, Amalia González se convirtió en defensora de la participación de la mujer en los foros de cooperación multilateral y en crítica "del feminismo retrasado e inútil" que pretendía conquistar avances utilizando sentimentalismos. Desde su punto de vista, la igualdad se debía cosechar a partir de la importancia de la cooperación femenina que se había demostrado de sobra durante la contienda armada.³⁶⁵

Pese a que en las minutas de la UNCIO no está asentada ninguna intervención de Amalia González, quizá por una omisión en los récords oficiales que no sería extraña, ésta informó a la cancillería que su participación había sido muy activa al integrarse a la discusión de enmiendas y proponer iniciativas. Una de éstas tocó la creación de una Comisión Femenina dentro del ECOSOC, que coadyuvara al estudio del estatus de la mujer en todos los países del mundo. Sobre esta propuesta, trabajó con Luz, Bernardino y la australiana Street. El apoyo

³⁶⁵ Informe de Amalia Castillo Ledón al Secretario de Relaciones Exteriores, México, 10.IX.1945, AHSRE, III-1085-1, s.f.

entusiasta de delegados de Nueva Zelanda, Irán, China, Francia, Turquía, Bélgica, Panamá y la URSS, redundó en la creación de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer el año siguiente, tras una resolución del ECOSOC. La misma Amalia Castillo Ledón, fue una de sus quince integrantes fundadoras, lo que demuestra a nuestro parecer, su participación directa en este tema durante la Conferencia de San Francisco.³⁶⁶

Las propuestas de Doña Amalia fueron aceptadas gracias a una moción uruguaya que incluyó, además, un punto en torno a la participación igualitaria de género en los puestos de los órganos de las Naciones Unidas. Aunque ésta fue opuesta por Francia y Canadá -cuyos delegados pretendían sólo se incluyeran para tal efecto los puestos de la Secretaría General- y por Gran Bretaña y Estados Unidos -que argumentaban que la igualdad de oportunidades y derechos para la mujer era un asunto de dominio reservado de los Estados- la propuesta fue aprobada.³⁶⁷

Amalia González Caballero de Castillo Ledón contribuyó aparentemente a modificar la condición de la mujer en el sistema internacional. Como promotora del voto femenino en México obtendría también sus primeras conquistas un año después de la Conferencia de San Francisco. En 1946, el sufragio de la mujer fue permitido en las elecciones municipales mexicanas. Además, Amalia González se

³⁶⁶ División para el Desarrollo de la Mujer, *Short History on the Commission on the Status of Women*, página web oficial, <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/>; Galey, Margaret, "Promoting Nondiscrimination against Women: The UN Commission on the Status of Women", *International Studies Quarterly*, Vol. 23, N°2, Junio de 1979, pp. 273-275.

³⁶⁷ Informe de Amalia Castillo Ledón, Op. Cit; UNCIO, "Summary Report of Eight Meeting of Committee II/I. May 18th", *United Nations Conference on International Organization Documents*, Vol. VIII, New York, United Nations Information Organizations, 1945, pp. 364.

convirtió en la primera mujer en ser titular de una Subsecretaría de Estado, aunque ya durante el gobierno de López Mateos.³⁶⁸

3.3. El Consejo de Seguridad de la ONU y México.

Desde la perspectiva mexicana reflejada en las Observaciones al Proyecto de Dumbarton Oaks, el talón de Aquiles de la futura organización internacional era la configuración del Consejo de Seguridad. La desaprobación mexicana se extendió pronto a su fórmula de votación acordada en Yalta pues, como se señaló en 1946 durante el primer Debate General de la ONU, ésta minaba la unidad internacional en lugar de promoverla. Las primeras condenas a la composición del Consejo de la organización y a su procedimiento de votación que incluía la existencia del veto, fueron hechas por primera vez durante la Conferencia de San Francisco.³⁶⁹ Alfonso García Robles fue el encargado de aclarar la postura de México respecto al primer tema y en denunciar, en repetidas ocasiones, el carácter antilegalista y antidemocrático del mismo.

El michoacano que había ingresado al Servicio Exterior seis años atrás y que se convertiría en una pieza clave de la diplomacia mexicana en los años por venir, buscó el establecimiento de la figura de "semi-permanencia" en el Consejo de Seguridad durante los debates en San Francisco. La enmienda que se había incluido en el cuerpo de observaciones mexicanas meses atrás, partiendo de la idea de mutabilidad del sistema internacional, fue aparentemente defendida

³⁶⁸ Ai Camp, Roderic, "Women and Political Leadership in Mexico: A Comparative Study of Female and Male Political Elites", *The Journal of Politics*, Vol. 41, N°2, Mayo de 1979, pp. 422-424.

³⁶⁹ Marín Bosch, Miguel, *Votos y vetos en la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Segunda Edición, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 22-23.

durante las primeras discusiones de la Comisión III. Ello puede deducirse de la oferta de retiro de misma, efectuada por García Robles a cambio de la inclusión en la Carta de algunos enunciados. Éstos debían aclarar que la composición del Consejo respondía a la existencia de Estados con "mayor responsabilidad en el mantenimiento de la paz". La propuesta mexicana fue rechazada: no se asentarían sentencias de tal naturaleza ni se discutiría la enmienda. Lo anterior, constituyó un gran revés para la delegación mexicana y para el bloque latinoamericano. A las decepciones de éste, se sumó el retiro de la proposición brasileña de hacerse de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad.³⁷⁰ Consecuentemente, la única posibilidad real que tendría América Latina de adquirir peso en la organización general, se encontraba en los trabajos de la Asamblea General y en el apoyo a algunos Estados del bloque para la obtención de puestos en otros órganos de la ONU.

A unos días del fracaso de la enmienda sobre la semi-permanencia, García Robles criticó el posible establecimiento del veto. En su opinión, la unanimidad constituía un acto "sin precedentes y en contra de todo concepto de justicia".³⁷¹ Por ello, siguió manifestándose en pro de aclarar cualquier punto que resultase ambiguo en torno a las competencias del Consejo de Seguridad. Uno de sus cuestionamientos más agudos fue aquel en torno al mecanismo de votación en el Consejo para aquellos casos que afectaran directamente los intereses de uno de

³⁷⁰ UNCIO, "Summary Report on 7th Meeting of Commission III/4. May 14th", *United Nations Conference on International Organization Documents*, Vol. XI, New York, United Nations Information Organizations, 1945, pp. 289-292.

³⁷¹ *Ibidem*, "Summary Report on 10th Meeting of Commission III/4. May 18th", pp. 331-337.

sus miembros permanentes.³⁷² ¿Sería ese un asunto de procedimiento sobre el que podrían tener competencia todos los miembros del Consejo o sería una cuestión sustancial?. La respuesta que tuvo García Robles puede anticiparse. El decidir qué cuestiones eran de procedimiento y cuáles eran sustanciales era también una atribución de los cinco grandes.

Los argumentos empleados por Alfonso García Robles en su crítica al veto, eran congruentes con la vocación legalista de la diplomacia mexicana y con la suya propia. El veto bloqueaba "la resolución pacífica de controversias desde un punto de vista técnico legal" al conceder mayor peso a las implicaciones políticas de los asuntos de seguridad internacional. Asimismo, los Acuerdos de Yalta, con su apartado referente a la organización internacional, representaban para García Robles un retroceso frente al Pacto de la Sociedad de Naciones. Por ello, el futuro Nobel de la Paz anunció que México se abstendría de aprobar la fórmula de votación del Consejo de Seguridad al igual que naciones como Australia que, en términos generales, tuvo un comportamiento muy similar al de México durante la UNCIO.³⁷³

La mención a la inferioridad de la Carta respecto al Pacto Societario, muestra que la posición de México en torno al Consejo de Seguridad no tuvo grandes variaciones. Entre las declaraciones que la contuvieron y las realizadas en sesiones previas, medió la suspensión de las discusiones, la formulación del cuestionario de dudas sobre votaciones mencionado en páginas anteriores y la respuesta de los grandes. Aún así, García Robles siguió mostrándose crítico ante

³⁷² *Ibidem*, "Summary Report on 12th Meeting of Commission III/4. May 22th", pp. 364-370.

³⁷³ *Ibidem*, "Summary Report on 18th Meeting of Commission III/4. June 12th", pp. 471-476.

la figura del veto. Cuestión que pocas veces se recuerda al haber sido omitida de los informes oficiales de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Cabe destacar que la postura mexicana se diferenció de aquella sostenida por la delegación brasileña que, pese a buscar inicialmente un asiento en el Consejo de Seguridad y ver derrumbadas sus expectativas, terminó votando a favor del veto. Quizá ésto incidiría en que a tal nación le fuera concedida la membresía no permanente en el Consejo por dos años, mientras que a México sólo le correspondió gozar de un año de tal atribución.

México se abstuvo pues de aprobar la fórmula de votación del Consejo de Seguridad, alegando que ésta no aceptaba la mutabilidad y cambios en el sistema internacional referidos incluso por Roosevelt.³⁷⁴ García Robles se esforzó entonces porque quedara asentada en las Actas de la Conferencia la posición del gobierno mexicano respecto al otro tema controversial ya referido: el de la composición del Consejo de Seguridad.

García Robles declaró ante los delegados de la Comisión III que México aprobaba el texto relativo al asunto antes mencionado, sólo porque la idea de correlación entre facultades y obligaciones de los miembros permanentes se encontraba implícita. La aclaración tenía quizá el objetivo de reivindicar la posición internacional de México al crear una salvaguarda que impedía que una nación con vocación legalista pasara a la historia como cómplice de la consumación de un atentado contra la igualdad jurídica de los Estados.³⁷⁵

³⁷⁴ *Ibíd.*, "Summary Report on 20th Meeting of Commission III/4. June 13th", pp. 512-519.

³⁷⁵ Declaración formulada por Alfonso García Robles ante la Comisión III, San Francisco, 20.VI.1945, AHSRE, III-1072-3, s.f.

A esta última declaración le ha sido concedida gran importancia. Sin embargo, desde nuestra perspectiva, fueron más relevantes las condenas al veto. Éstas expresaron un distanciamiento de los lineamientos conciliatorios marcados por Ezequiel Padilla que, por otro lado, pueden precipitar aseveraciones sobre una línea entreguista de la política exterior mexicana durante los primeros años de la posguerra.

Tanto la posición de García Robles como la de Ezequiel Padilla influyeron en la obtención del asiento para México en el Consejo de Seguridad. Puede concluirse que la primera le ganó al país el apoyo de naciones que se habían opuesto a la conciliación en asuntos como el del Consejo de Seguridad. Tal puede ser el caso de Colombia. La postura de Padilla en cambio, allanó el camino al órgano al valer el apoyo de Estados Unidos.

Así, durante las primeras semanas de octubre y a tres meses de la exitosa culminación de la Conferencia de San Francisco, México comenzó las gestiones para integrarse el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La Secretaría de Relaciones Exteriores, ya bajo el mando de Francisco Castillo Nájera, se comunicó con Luis Padilla Nervo, -representante de México ante la Comisión Preparatoria de la primera asamblea de la ONU con sede en Londres- para pedirle que negociara la consecución de un lugar en el Consejo de Seguridad y otro en la Corte Internacional de Justicia.³⁷⁶

A los esfuerzos de Padilla Nervo debían sumarse los de las legaciones mexicanas en el exterior. Éstas negociarían el apoyo para la candidatura destacando el cumplimiento mexicano de todos los criterios de membresía al

³⁷⁶ Relaciones a Padilla Nervo, Ciudad de México, 03.X.1945, AHSRE, III-1085-2.

Consejo señalados en la Carta. Tales criterios, poseedores de un doble significado, tenían expresión -según la SRE- en la contribución material durante la guerra, la participación en la Sociedad de Naciones -con mención específica a los casos de agresión en China, Abisinia, Austria, España, Checoslovaquia y Polonia- y la posición mexicana en el sistema interamericano.³⁷⁷

El primer criterio, en consonancia con la "ecuación creadora", tocaba de cerca el tema de la relación bilateral con los Estados Unidos durante la guerra y las posibilidades de obtener una recompensa a la estrecha cooperación con el vecino del norte. El segundo criterio, ponía de relieve la importancia de la experiencia mexicana en la SDN como base de la actuación exterior multilateral. Mientras tanto, el último, se refería a una posición que en el continente sólo era disputada por Brasil, dado el pasado reciente de la cuestión argentina. En síntesis, la cooperación con los aliados, las acciones en la SDN y la posición en el contexto continental, hacían de México un candidato ideal al Consejo de Seguridad.

Ello facilitó la obtención del apoyo de naciones como la argentina, boliviana, colombiana y chilena, entre otras. Soporte logrado no en pocos casos, gracias a un intercambio de votos que garantizaron a países como Chile un puesto en el ECOSOC.³⁷⁸ México terminó siendo elegido para un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad por un año, junto a Australia, Brasil, Egipto, Holanda y

³⁷⁷ Secretaría de Relaciones Exteriores a Embamex Londres, Ciudad de México, 10.X.1945, AHSRE, III-1095-3, s.f.

³⁷⁸ Las gestiones mexicanas para obtener un asiento en el Consejo de Seguridad pueden seguirse en AHSRE, III-1095-1 al 6.

Polonia.³⁷⁹ Además, se logró la designación de Isidro Fabela como juez de la Corte Internacional de Justicia.³⁸⁰



Imagen 12.
Fotografía oficial de la delegación mexicana

TERCERA PARTE.

CRÓNICA DE UNA MUERTE ANUNCIADA: LA XXI ASAMBLEA DE LA SDN

Tanto el ingreso de México en la Sociedad de Naciones, como su admirable labor de mediación en los conflictos interamericanos llevados a discusión en aquel foro, eran temas de los que se sabía muy poco, hasta que recientemente fueron tomados como objeto de estudio por Fabián Herrera León, quién ha realizado un primer e importante acercamiento a los mismos. Las menciones más amplias a los

³⁷⁹ Gracias a las gestiones soviéticas, Polonia se integró a las discusiones de la UNCIO al igual que Bielorrusia y Ucrania.

³⁸⁰ Estados Unidos se había opuesto a la candidatura australiana pues prefería que fuese Canadá quien ocupara el puesto. De igual forma, se opuso a la candidatura polaca inclinándose por la holandesa. Ver: S.A., *The United States and the United Nations*, Washington, United States Government Printing Office, 1946, pp. 7-13.

trabajos mexicanos en la Liga se habían circunscrito principalmente a los tres casos descritos en el apartado anterior.

En ese sentido, no es sorprendente que la participación mexicana en la última Asamblea de la Sociedad de Naciones no haya sido siquiera esbozada. En tanto tal Asamblea, efectuada en 1946, tuvo como fin principal la transmisión de activos y funciones a la Organización de Naciones Unidas, podría pensarse que cualquier acontecimiento acaecido durante su realización es irrelevante. Con el fin de despejar parcialmente la duda en torno a qué sucedió durante la citada reunión, se decidió referir brevemente los alcances de la participación mexicana en la citada Asamblea. En ella destacaron el otorgamiento a México de un asiento en la vicepresidencia de la misma y la inconformidad que lo anterior provocó en la representación argentina. Ambas cuestiones estuvieron enmarcadas en el contexto de la misión principal de la representación mexicana: la negociación de la deuda por el atraso en el pago de cuotas al organismo.

1. La Asamblea final.

Como es bien sabido, los atentados contra la paz y la seguridad mundiales perpetrados por los gobiernos japonés, italiano y alemán, no pudieron ser contrarrestados por la Sociedad de Naciones. Pese a la intervención activa de diversos Estados -México incluido-, la política de apaciguamiento británica y la indiferencia francesa se impusieron a la voluntad de quienes veían en los avances de Hitler el epílogo de una conflagración mundial.

Tras la suspensión de la XX Asamblea de la SDN en diciembre de 1939, algunos de sus órganos subsidiarios continuaron sus labores durante los años de

la contienda. El resultado de esos trabajos fue la publicación de estudios relativos a la transición de la economía de guerra a la economía de paz y el seguimiento de actividades técnicas de carácter social ligadas a las problemáticas del momento. Por ejemplo, la labor de la Organización de Higiene, la protección a refugiados y la lucha contra el tráfico de estupefacientes.³⁸¹

La disolución de la Sociedad de Naciones se presentó como un hecho inevitable hacia el final de la guerra. Ni Roosevelt, ni Churchill y mucho menos Stalin, se mostraron interesados en coadyuvar al fortalecimiento de la misma. El ejecutivo estadounidense se inclinó, como es sabido, a la proyección de un nuevo organismo internacional.

Las negociaciones y acuerdos que llevaron a la firma de la Carta de la Organización de Naciones Unidas fueron el acta de defunción de la Sociedad de Naciones. Michel Marbeau señala que la entrada en vigor de la Carta de la ONU y la paralela existencia de la SDN constituyó una situación absurda e inhabitual: el mundo se encontraba ante la presencia de dos instituciones internacionales que tenían los mismos objetivos. Esta situación paradójica suponía una pesada carga financiera para los 32 Estados que eran miembros de las dos organizaciones.

Ante tal situación, Sean Lester, secretario general de la Sociedad, se dirigió a las cancillerías de los Estados miembros del organismo en septiembre de 1945, proponiendo la realización de una última Asamblea en la que 35 de los 46 Estados miembros de la Liga –México inclusive- estuvieron presentes. El 18 de abril de 1946, diez días después del inicio de las sesiones, la Asamblea General decidió la

³⁸¹ Marbeau, Michel, *Op. Cit.*, 116.

disolución de la Corte Permanente de Justicia Internacional y de la Sociedad de Naciones misma.

La XXI Asamblea fue inaugurada el 8 de abril de 1946, inmediatamente después de que fuera clausurada la vigésima que, inaugurada en 1939, había aplazado su cierre esperando una situación internacional más favorable a la existente entonces. El discurso inaugural del presidente de la Asamblea -Joachim Hambro-, pletórico de alusiones al heroísmo de Churchill, Roosevelt y Stalin -con menciones secundarias a Chang Kai-Shek y Charles De Gaulle-, destacó el legado de cooperación de la Sociedad de Naciones sobre las deficiencias estructurales del organismo.³⁸² Finalmente, como lo diría el boliviano Costa du Rels, el fracaso de la Sociedad se debía atribuir a los Estados y no a supuestas fallas en el "evangelio de paz" que era el Pacto societario.³⁸³

En opinión de muchos de los asistentes a la reunión en Ginebra, la labor de la Sociedad había sido tan destacada que no podía existir sino continuidad entre ésta y la recién creada ONU. El mexicano Luis Padilla Nervo manifestó lo anterior en tanto percibía en la Carta de la segunda, "el espíritu mismo del Pacto que continuará viviendo, más fuerte que nunca" ³⁸⁴ y consideraba que la obra de la Liga perduraría en aquellos aspectos "localizados fuera del orden político".³⁸⁵

Luis Padilla Nervo presidió la delegación mexicana ante la XXI Asamblea, tan solo semanas después de haber participado de los primeros trabajos de la Asamblea de la ONU celebrada en Londres. Padilla Nervo viajó a Ginebra en

³⁸² Sociedad de Naciones, *Supplément Spécial N° 194, Journal Officiel, Actes des Vingtième (fin) et Vingt et unième sessions ordinaires de l'Assemblée. Compte rendu des séances plénières et procès verbaux des première et deuxième commissions*, Ginebra, Sociedad de Naciones, 1943, p. 19.

³⁸³ *Ibidem*, p. 27.

³⁸⁴ *Ídem*.

³⁸⁵ *Ídem*.

sustitución del secretario de Relaciones Exteriores Francisco Castillo Nájera, cuya ausencia fue profundamente lamentada por Hambro, dada la reconocida trayectoria y experiencia de Castillo.³⁸⁶ El resto de la delegación mexicana estaba integrada por Julio Ocadiz Arnaud y Jorge Daessle Segura, encargado de negocios en Berna.³⁸⁷

Como se ha mencionado con anterioridad, la principal misión de la delegación mexicana era solucionar el asunto del retraso en el pago de cuotas anuales a la Liga, que eran fijadas por la Oficina Internacional del Servicio Postal Internacional tomando en cuenta los indicadores de población e ingresos de cada Estado. En 1931, le correspondía a México el pago de 14 unidades que para 1940 se redujeron a 11.³⁸⁸ Pese a tal reducción, el gobierno mexicano no pudo hacer frente a los compromisos con el organismo internacional acumulando una considerable deuda que, en el ámbito latinoamericano, sólo era superada en monto por la de Argentina.³⁸⁹

Conscientes de su vulnerable posición en la región durante los años anteriores, los diplomáticos argentinos intentaron que su país superara a México

³⁸⁶ Carta de Hambro a Castillo Nájera, 19.II.1946, AHSRE, III-1300-1 (1a.Parte), s.f.

³⁸⁷ Poder concedido por Manuel Ávila Camacho, 26.III.1946, AHSRE, III-1300-1 (1a.Parte), s.f.

³⁸⁸ Memorándum relativo a la proporción en que, conforme al presupuesto de la SDN, debería repartirse la cuota de México entre los distintos órganos y funciones de la misma, 29.III.1946, AHSRE, III-1300-1 (1a.Parte), s.f.

³⁸⁹ En tanto el principal asunto a tratar en la XXI Asamblea estaba relacionado con la transferencia de activos y pasivos a la ONU, el tema fue abordado por la delegación mexicana. Con anterioridad, a la Asamblea, Hambro había entablado pláticas con Luis Padilla Nervo, quien entonces se encontraba al igual que Hambro en Londres. Padilla Nervo comunicó a mediados de marzo a la Secretaría que Hambro le había manifestado su deseo en torno a que México no quedara incluido en la lista de países deudores de la SDN que se publicaría antes de la realización de la Asamblea. Hambro hizo de su conocimiento que ya Uruguay y Bolivia habían realizado negociaciones consistentes en pagar la cuota del último año y liquidar el 60% de las cuotas anteriores en un plazo breve. Por ello, el Presidente de la Asamblea le pedía a Padilla Nervo que consultara con su gobierno la factibilidad de un acuerdo similar. Pese a tales intentos de negociación, la situación económica del país no permitió que la medida se llevara a cabo. Vid. Padilla Nervo a la SRE, 12.III.1946, AHSRE, III-1300-1 (1a.Parte), s.f.

no sólo en aspectos negativos como el de la deuda. El Secretario de Relaciones Exteriores, Castillo Nájera, hizo del conocimiento del presidente de la república, que Argentina había enviado una numerosa delegación a Ginebra -seis representantes- y que, además, ésta había realizado activas gestiones para obtener la vicepresidencia de la Asamblea y bloquear la candidatura de Padilla Nervo a la misma.

Según el informe de Castillo Nájera a Ávila Camacho, el presidente de la delegación argentina, Moreno Quintana, intentó facilitar el acceso de Argentina al puesto valiéndose de su posición en el Comité de Candidaturas. Supuestos informes privados -cuya procedencia no se aclara en el comunicado al presidente- sugirieron que al postularse la candidatura de México, Moreno propuso que ésta fuera retirada a favor de la de Argentina, en tanto la cantidad de asientos vicepresidenciales para América Latina se limitaba a uno. Las mismas informaciones señalaron que el Comité rechazó la propuesta y que la votación secreta tuvo lugar favoreciendo a México. Acto seguido, el representante argentino salió del salón y al rendir el Comité de Candidaturas su informe a la Asamblea, todos los delegados argentinos se retiraron, ausentándose de las sesiones durante dos días. Pese a lo anterior, Padilla Nervo informó a la Secretaría que sus relaciones con el embajador argentino habían sido siempre cordiales.³⁹⁰ El incidente argentino adquiere proporciones significativas en el contexto de las

³⁹⁰ Actitud de la Delegación Argentina en la última Asamblea de la Sociedad de las Naciones. Memorandum para información del Sr. Presidente, 11.IV.1946, AHSRE, III-1300-1 (1a.Parte), s.f. El resto de los asientos fueron ocupados por los primeros delegados de Reino Unido, China, Francia, Canadá, Polonia, Suiza y Turquía. Como puede notarse, estuvieron representadas tres de las cinco potencias integradas ya al Consejo de Seguridad de la ONU; Canadá representaba a los países del Commonwealth, Polonia a los pequeños países europeos, Suiza era sede del organismo, Turquía representaba a Asia y México a América Latina.

relaciones bilaterales con aquel país. Sobre todo, considerando que México se había contado entre los principales defensores de su admisión a la Conferencia de San Francisco y a la ONU.

La Asamblea de la SDN fue clausurada el 18 de abril, permitiendo la subsistencia de la personalidad jurídica del organismo para asegurar su liquidación y la transferencia de sus bienes a los Estados Miembros. Jurídicamente, la Liga de Naciones existió hasta el cierre de cuentas del Comité de Liquidación, el 31 de julio de 1947.³⁹¹ Fue precisamente el Comité de Liquidación el encargado de la solución de asuntos tales como las deudas, que debieron ser pagadas por los Estados deudores a la Organización de Naciones Unidas. De ese modo, el asunto de la deuda de México para con la Sociedad culminó como el resto de los casos de índole similar. Los activos acumulados también pasaron al control de la ONU. De ellos, le correspondió a México un total de 317,348.46 francos suizos. Ya para 1947, el nuevo Secretario de Relaciones Exteriores Jaime Torres Bodet, pidió informes sobre la forma en que podía México ejercer sus derechos sobre tal cantidad.³⁹²

Con la recepción del Reporte del Comité de Liquidación por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores el 1º de octubre de 1947, se dio carpetazo final al asunto de la participación mexicana en la Sociedad de Naciones. En ese momento México contaba con un círculo de representantes muy activo en la Organización de Naciones Unidas.

³⁹¹ Marbeau, *Op. Cit.*, pp. 122-123.

³⁹² Manuel Tello al Representante de México ante la ONU, 14.X.1947, AHSRE, III-1300-1 (1a.Parte), s.f. La parte correspondiente a México no representaba sino aproximadamente el 0.50% del total de los activos de la Sociedad de Naciones que debían transferirse a la ONU.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

La ausencia de reportes completos de los delegados mexicanos a la Conferencia de San Francisco, así como de correspondencia entre los mismos, dificulta enormemente la valoración de la actuación mexicana en la misma. Pese a ello, los datos que ofrece la documentación oficial de la UNCIO, así como los informes del acervo de la Secretaría de Relaciones Exteriores permiten hacer algunas consideraciones.

El contexto en el que se desarrolló la UNCIO estuvo marcado por el distanciamiento entre los futuros protagonistas de la Guerra Fría. Tal situación, jugó en contra de México y del bloque latinoamericano al colocar a los estadounidenses en una dicotomía. Por un lado, la atención del Departamento de Estado se centró en el nuevo reparto de zonas de influencia. Por otro, las concesiones al grupo latinoamericano fueron limitadas por los cambios que anunciaron el fin de la buena vecindad y por los intereses estadounidense y británico de controlar la emergencia de bloques regionales fuera de sus propias zonas de influencia.

En tal situación, lo más conveniente para el precandidato presidencial Ezequiel Padilla era asumir una línea de conciliación que, más allá de un par de enunciados, nunca rayó en la confrontación. Su posición debió ser influida de nuevo por el profundo conocimiento de la política estadounidense con el que contaba Francisco Castillo Nájera. El embajador que sería sustituido meses más tarde por Antonio Espinoza de los Monteros, no se erigió como protagonista de la UNCIO. Sin embargo, debió tener plena conciencia de los cambios que se avecinaban con la llegada de Truman al poder.

Así pues, el canciller Ezequiel Padilla, se dio a la tarea de continuar con la línea maestra que había trazado en Chapultepec. México debía convertirse en el mediador que conciliara los intereses regionales con un retraimiento estadounidense cada vez más obvio. Los cambios internacionales colocaban al país en una posición muy diferente a aquella en la que había estado años atrás, cuando cualquier ofensiva de tinte imperialista era tomada como una amenaza para México. La "ecuación creadora" parecía seguir ofreciendo la respuesta a la actitud que debía asumirse frente a dichos cambios.

Aún así, los lineamientos de acción exterior de la política de contrapesos siguieron vivos a través de la presentación del caso contra la España de Franco. Por otro lado, en sus varias condenas al veto, Alfonso García Robles dio muestra de la existencia de un sector diplomático que seguía prefiriendo la defensa de los principios enarbolados antes de la guerra. Su participación en los foros de cooperación aliada no era nueva. Había asistido a la Conferencia de Hot Springs y fue el contacto directo con la delegación en Bretton Woods. Si alguien tenía conocimiento de los senderos rumbo a los que se perfilaba la cooperación internacional, ese era precisamente García Robles.

Los dos rostros de la política mexicana en San Francisco, es decir, la conciliación pragmática y el contrapeso moderado, fueron determinantes en la consolidación de la posición internacional del país. La disposición de cooperación con la causa aliada fue confirmada por el canciller al referir el papel de los pequeños países en la Conferencia. La capacidad de liderazgo y mediación también fueron probados al contribuir a la unidad del continente en la nueva empresa por la paz. Al mismo tiempo, los celos que pudiera levantar tal postura,

fueron calmados con el acento crítico impuesto en renglones como la necesidad de mejorar la base antidemocrática de la cual partiría la ONU, a través de su eje rector, el Consejo de Seguridad. En ese sentido, la candidatura de México como miembro no permanente fue apoyada por la mayoría de los países del continente.

CONSIDERACIONES FINALES

Al comenzar esta investigación, se consideraba que las líneas de acción de la política exterior mexicana trazadas durante los años de crisis de la Sociedad de Naciones habían sufrido una gran ruptura en la década posterior. Ello, como producto de la sucesión presidencial de 1940 y de la dinámica que la conflagración internacional impuso al sistema internacional y a los esquemas de cooperación multilateral. Se pensaba también que el tránsito a la caracterización bipolar del sistema había tenido gran influencia en ello y que esa era la principal causa de una aparente moderación en los lineamientos de la política exterior mexicana. La cuestión sistémica habría tenido desde esa perspectiva, un mayor peso en la traza de éstos que la "unidad nacional" misma. Sin embargo, algunos de esos presupuestos se modificaron al concluirse que para el caso mexicano, el paso de la Sociedad de Naciones a la ONU estuvo marcado más por la continuidad que por la ruptura.

Como pudo verse en el primer capítulo, hacia el final del sexenio cardenista comenzaron a perfilarse cambios en la política hacia Estados Unidos. Una política que había tenido gran influencia incluso en las directrices mexicanas en la Sociedad de Naciones. El advenimiento inminente de una conflagración internacional, mostró como más efectiva la opción conciliatoria que la de dirigir una política de contrapeso. Asimismo, la polarización que supuso el estallido de la guerra alineó para siempre a México del lado de las democracias occidentales. Incluso las acusaciones sobre las tendencias socialistas de Cárdenas se vinieron abajo con la etiqueta de agresión imperialista que el presidente puso a la invasión

soviética a Finlandia (tema que no fue abordado en esta investigación, pero del cual tuvimos conocimiento).

El acercamiento entre México y Estados Unidos promovido tanto por Cárdenas como por Roosevelt, se consolidó durante el sexenio de Manuel Ávila Camacho. Fue así que el planteamiento de la "ecuación creadora" y la defensa la Doctrina Continental se convirtieron en ejes de la política exterior que impactaron indudablemente el carácter de la participación mexicana en los nuevos espacios de cooperación multilateral.

Los foros convocados por las grandes potencias dentro del sistema de Naciones Unidas - entendido como alianza militar-, le permitieron a México el cumplimiento de dos objetivos centrales. Éstos fueron, por un lado, el continuar con el esquema de cooperación hemisférica e internacional que tantos beneficios podía reportar en la relación con Estados Unidos y el mundo. Por otra parte, se buscó la preservación de cierto grado de autonomía, retomando la activa dinámica que había caracterizado a la política exterior mexicana en los años anteriores.

En ese sentido, la convocatoria hecha por Ezequiel Padilla para la realización de una reunión continental en la que se discutieran los destinos del hemisferio en diversos ámbitos, significó un gran logro para la diplomacia mexicana. Experiencias como la de Bretton Woods habían probado que aunque nominalmente México era uno de los protagonistas de la vida internacional, su posición geopolítica le presentaba aún grandes limitaciones. En consecuencia, el grado de liderazgo que pudiera alcanzar dentro del hemisferio permitiría mejorar la posición del país e incluso de algunos actores como Padilla, que se había declarado precandidato presidencial.

La realización de la Conferencia de Chapultepec a principios de 1945, consolidó a México como uno de los Estados con mayor peso en las decisiones del bloque latinoamericano. Eso se logró en gran medida gracias al trabajo de Francisco Castillo Nájera en la embajada en Washington y a su cercanía con los círculos dominantes en el Departamento de Estado en aquel momento. A ello se aunó la especial consideración de que gozaba Ezequiel Padilla en el Departamento de Estado.

Pese a que las discusiones en Chapultepec no redundaron en la coordinación de una postura continental respecto a la nueva organización internacional, sentaron las bases para la definición de las competencias de los organismos regionales que quedarían asentadas en la Carta de la ONU. Por ello, podría atribuirse a los diplomáticos mexicanos parte del éxito en la cuestión de la compatibilidad de los organismos regionales con la organización mundial.

México llegó la Conferencia de San Francisco con un historial amplio y prestigioso. Desde esas tribunas, el canciller mexicano siguió expresando su solidaridad para con la causa aliada, pero posturas diferentes comenzaron a emerger en el círculo diplomático mexicano. Se trataba de posicionamientos más apegados a los lineamientos de acción exterior ejercidos en los años anteriores y que permearon los debates posteriores cuando sus sustentantes se convirtieron en los grandes protagonistas de la diplomacia mexicana.

Es por ello que hemos hablado de la presencia de dos rostros de la política exterior mexicana en San Francisco. El identificado con Ezequiel Padilla, autoproclamado mediador de las divergencias y conflictos dentro del bloque latinoamericano y el presentado por Alfonso García Robles. Ambos, resultaron

fundamentales para consolidar la posición de México en los primeros trabajos de la Organización de Naciones Unidas que, al igual que la Sociedad de Naciones, tuvo un carácter prioritario en las relaciones exteriores de México. Ello, al menos en tanto la organización regional se consolidaba.

Puede decirse, que en las líneas maestras de acción exterior mexicana frente a los organismos de cooperación multilateral, la continuidad prevaleció sobre la ruptura. La defensa de los principios tradicionales de política internacional continuó impactando el quehacer de distintos actores diplomáticos que, ante la falta de una directriz clara impuesta desde el ejecutivo -tal como había sucedido durante el cardenismo- tuvieron un margen de acción que superaba los límites impuestos por el discurso oficial de la cancillería misma. Paradójicamente, los puntos de inflexión de la política exterior mexicana fueron también de gran utilidad al favorecer la venia de Estados Unidos y otras potencias hacia la búsqueda mexicana de espacios de representación.

Los grandes pendientes dentro de esta investigación quedarán para una empresa futura. Entre ellos, podríamos mencionar: la elaboración de un relato más completo y complejo de las implicaciones de la Conferencia de San Francisco; la posición mexicana frente a los asuntos coloniales de Asia y África; y la cuestión de la diplomacia y el género que la figura de Amalia González Caballero nos ha hecho considerar como de gran relevancia.

APÉNDICE

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:

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 (...)

Se comprometerán a asegurar un trato equitativo de las poblaciones indígenas en los territorios sometidos a su administración.

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.

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.

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 (...)

Se esforzarán por adoptar medidas 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.

Carta del Atlántico

El Presidente de los Estados Unidos de América y el Primer Ministro representante del Gobierno de S. M. en el Reino Unido, habiéndose reunido en el Océano, juzgan oportuno hacer conocer algunos principios sobre los cuales ellos fundan sus esperanzas en un futuro mejor para el mundo y que son comunes a la política nacional de sus respectivos países:

1. Sus países no buscan ningún engrandecimiento territorial o de otro tipo.
2. No desean ver ningún cambio territorial que no esté de acuerdo con los votos libremente expresados de los pueblos interesados.
3. Respetan el derecho que tienen todos los pueblos de escoger la forma de gobierno bajo la cual quieren vivir, y desean que sean restablecidos los derechos soberanos y el libre ejercicio del gobierno a aquellos a quienes les han sido arrebatados por la fuerza.
4. Se esforzarán, respetando totalmente sus obligaciones existentes, en extender a todos los Estados, pequeños o grandes, victoriosos o vencidos, la posibilidad de acceso a condiciones de igualdad al comercio y a las materias primas mundiales que son necesarias para su prosperidad económica.
5. Desean realizar entre todas las naciones la colaboración más completa, en el dominio de la economía, con el fin de asegurar a todos las mejoras de las condiciones de trabajo, el progreso económica y la protección social.
6. Tras la destrucción total de la tiranía nazi, esperan ver establecer una paz que permita a todas las naciones vivir con seguridad en el interior de sus propias fronteras y que garantice a todos los hombres de todos los países una existencia libre sin miedo ni pobreza.
7. Una paz así permitirá a todos los hombres navegar sin trabas sobre los mares y los océanos.
8. Tienen la convicción de que todas las naciones del mundo, tanto por razones de orden práctico como de carácter espiritual, deben renunciar totalmente al uso de la fuerza. Puesto que ninguna paz futura puede ser mantenida si las armas terrestres, navales o aéreas continúan siendo empleadas por las naciones que la amenazan, o son susceptibles de amenazarla con agresiones fuera de sus fronteras, consideran que, en espera de poder establecer un sistema de seguridad general, amplio y permanente, el desarme de tales naciones es esencial. Igualmente ayudarán y fomentarán todo tipo de medidas prácticas que alivien el pesado fardo de los armamentos que abrumba a los pueblos pacíficos.

Franklin D. Roosevelt - Winston Churchill, 14 de agosto de 1941.

Carta de las Naciones Unidas

PREÁMBULO

***Nosotros los pueblos
de las Naciones Unidas
resueltos***

a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles,
a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas,
a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional,
a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad,

y con tales finalidades

a practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos,
a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará; la fuerza armada sino en servicio del interés común, y
a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todas los pueblos,

hemos decidido aunar nuestros esfuerzos para realizar estos designios

Por lo tanto, nuestros respectivos Gobiernos, por medio de representantes reunidos en la ciudad de San Francisco que han exhibido sus plenos poderes, encontrados en buena y debida forma, han convenido en la presente Carta de las Naciones Unidas, y por este acto establecen una organización internacional que se denominará las Naciones Unidas.

CAPÍTULO I PROPÓSITOS Y PRINCIPIOS

Artículo 1

Los Propósitos de las Naciones Unidas son:

1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz;
2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otros medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;
3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y
4. Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.

Artículo 2

Para la realización de los Propósitos consignados en el Artículo 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes Principios:

1. La Organización esta basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros.
2. Los Miembros de la Organización, a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición de tales, cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta.

3. Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia.
4. Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.
5. Los Miembros de la Organización prestarán a ésta toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad con esta Carta, y se abstendrán de dar ayuda a Estado alguno contra el cual la Organización estuviere ejerciendo acción preventiva o coercitiva.
6. La Organización hará que los Estados que no son Miembros de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos Principios en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales.
7. Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará; a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII.

CAPÍTULO II MIEMBROS

Artículo 3

Son Miembros originarios de las Naciones Unidas los Estados que habiendo participado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional celebrada en San Francisco, o que habiendo firmado previamente la Declaración de las Naciones Unidas de 1 de enero de 1942, suscriban esta Carta y la ratifiquen de conformidad con el Artículo 110.

Artículo 4

1. Podrán ser Miembros de las Naciones Unidas todos los demás Estados amantes de la paz que acepten las obligaciones consignadas en esta Carta, y que, a juicio de la Organización, estén capacitados para cumplir dichas obligaciones y se hallen dispuestos a hacerlo.
2. La admisión de tales Estados como Miembros de las Naciones Unidas se efectuará por decisión de la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad.

Artículo 5

Todo Miembro de las Naciones Unidas que haya sido objeto de acción preventiva o coercitiva por parte del Consejo de Seguridad podrá ser suspendido por la Asamblea General, a recomendación del Consejo de Seguridad, del ejercicio de los derechos y privilegios inherentes a su calidad de Miembro. El ejercicio de tales derechos y privilegios podrá ser restituido por el Consejo de Seguridad.

Artículo 6

Todo Miembro de las Naciones Unidas que haya violado repetidamente los Principios contenidos en esta Carta podrá ser expulsado de la Organización por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad.

CAPÍTULO III ÓRGANOS

Artículo 7

1. Se establecen como órganos principales de las Naciones Unidas: una Asamblea General, un Consejo de Seguridad, un Consejo Económico y Social, un Consejo de Administración Fiduciaria, una Corte Internacional de Justicia y una Secretaría.
2. Se podrán establecer, de acuerdo con las disposiciones de la presente Carta, los órganos subsidiarios que se estimen necesarios.

Artículo 8

La Organización no establecerá restricciones en cuanto a la elegibilidad de hombres y mujeres para participar en condiciones de igualdad y en cualquier carácter en las funciones de sus órganos principales y subsidiarios.

CAPÍTULO IV LA ASAMBLEA GENERAL

Composición

Artículo 9

1. La Asamblea General estará integrada por todos los Miembros de las Naciones Unidas.
2. Ningun Miembro podrá tener más de cinco representantes en la Asamblea General.

Funciones y Poderes

Artículo 10

La Asamblea General podrá discutir cualesquier asuntos o cuestiones dentro de los límites de esta Carta o que se refieran a los poderes y funciones de cualquiera de los órganos creados por esta Carta, y salvo lo dispuesto en el Artículo 12 podrá hacer recomendaciones sobre tales asuntos o cuestiones a los Miembros de las Naciones Unidas o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos.

Artículo 11

1. La Asamblea General podrá considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluso los principios que rigen el desarme y la regulación de los armamentos, y podrá también hacer recomendaciones respecto de tales principios a los Miembros o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos.
2. La Asamblea General podrá discutir toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que presente a su consideración cualquier Miembro de las Naciones Unidas o el Consejo de Seguridad, o que un Estado que no es Miembro de las Naciones Unidas presente de conformidad con el Artículo 35, párrafo 2, y salvo lo dispuesto en el Artículo 12, podrá hacer recomendaciones acerca de tales cuestiones al Estado o Estados interesados o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos. Toda cuestión de esta naturaleza con respecto a la cual se requiera acción será referida al Consejo de Seguridad por la Asamblea General antes o después de discutirla.
3. La Asamblea General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales.
4. Los poderes de la Asamblea General enumerados en este Artículo no limitarán el alcance general del Artículo 10.

Artículo 12

1. Mientras el Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna esta Carta con respecto a una controversia o situación, la Asamblea General no hará recomendación alguna sobre tal controversia o situación, a no ser que lo solicite el Consejo de Seguridad.
2. El Secretario General, con el consentimiento del Consejo de Seguridad, informará a la Asamblea General, en cada periodo de sesiones, sobre todo asunto relativo al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que estuviere tratando el Consejo de Seguridad, e informará asimismo a la Asamblea General, o a los Miembros de las Naciones Unidas si la Asamblea no estuviere reunida, tan pronto como el Consejo de Seguridad cese de tratar dichos asuntos.

Artículo 13

1. La Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para los fines siguientes:
 - a. fomentar la cooperación internacional en el campo político e impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación;
 - b. fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.
2. Los demás poderes, responsabilidades y funciones de la Asamblea General con relación a los asuntos que se mencionan en el inciso b del párrafo 1 precedente quedan enumerados en los Capítulos IX y X.

Artículo 14

Salvo lo dispuesto en el Artículo 12, la Asamblea General podrá recomendar medidas para el arreglo pacífico de cualesquiera situaciones, sea cual fuere su origen, que a juicio de la Asamblea

puedan perjudicar el bienestar general o las relaciones amistosas entre naciones, incluso las situaciones resultantes de una violación de las disposiciones de esta Carta que enuncian los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas.

Artículo 15

1. La Asamblea General recibirá y considerará informes anuales y especiales del Consejo de Seguridad. Estos informes comprenderán una relación de las medidas que el Consejo de Seguridad haya decidido aplicar o haya aplicado para mantener la paz y la seguridad internacionales.

2. La Asamblea General recibirá y considerará informes de los demás órganos de las Naciones Unidas.

Artículo 16

La Asamblea General desempeñará, con respecto al régimen internacional de administración fiduciaria, las funciones que se le atribuyen conforme a los Capítulos XII y XIII, incluso la aprobación de los acuerdos de administración fiduciaria de zonas no designadas como estratégicas.

Artículo 17

1. La Asamblea General examinará y aprobará el presupuesto de la Organización.

2. Los miembros sufragarán los gastos de la Organización en la proporción que determine la Asamblea General.

3. La Asamblea General considerará y aprobará los arreglos financieros y presupuestarios que se celebren con los organismos especializados de que trata el Artículo 57 y examinará los presupuestos administrativos de tales organismos especializados con el fin de hacer recomendaciones a los organismos correspondientes.

Votación

Artículo 18

1. Cada Miembro de la Asamblea General tendrá un voto.

2. Las decisiones de la Asamblea General en cuestiones importantes se tomarán por el voto de una mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes. Estas cuestiones comprenderán: las recomendaciones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la elección de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, la elección de los miembros del Consejo Económico y Social, la elección de los miembros del Consejo de Administración Fiduciaria de conformidad con el inciso c, párrafo 1, del Artículo 86, la admisión de nuevos Miembros a las Naciones Unidas, la suspensión de los derechos y privilegios de los Miembros, la expulsión de Miembros, las cuestiones relativas al funcionamiento del régimen de administración fiduciaria y las cuestiones presupuestarias.

3. Las decisiones sobre otras cuestiones, incluso la determinación de categorías adicionales de cuestiones que deban resolverse por mayoría de dos tercios, se tomarán por la mayoría de los miembros presentes y votantes.

Artículo 19

El Miembro de las Naciones Unidas que esté en mora en el pago de sus cuotas financieras para los gastos de la Organización, no tendrá voto en la Asamblea General cuando la suma adeudada sea igual o superior al total de las cuotas adeudadas por los dos años anteriores completos. La Asamblea General podrá, sin embargo, permitir que dicho Miembro vote si llegare a la conclusión de que la mora se debe a circunstancias ajenas a la voluntad de dicho Miembro.

Procedimiento

Artículo 20

La Asamblea General se reunirá anualmente en sesiones ordinarias y, cada vez que las circunstancias lo exijan, en sesiones extraordinarias. El Secretario General convocará a sesiones extraordinarias a solicitud del Consejo de Seguridad o de la mayoría de los Miembros de las Naciones Unidas.

Artículo 21

La Asamblea General dictará su propio reglamento y elegirá su Presidente para cada periodo de sesiones.

Artículo 22

La Asamblea General podrá establecer los organismos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones.

CAPÍTULO V
EL CONSEJO DE SEGURIDAD

Composición

Artículo 23

1. El Consejo de Seguridad se compondrá de quince miembros de las Naciones Unidas. La República de China, Francia, la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América, serán miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La Asamblea General elegirá otros diez Miembros de las Naciones Unidas que serán miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, prestando especial atención, en primer término, a la contribución de los Miembros de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a los demás propósitos de la Organización, como también a una distribución geográfica equitativa.

2. Los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad serán elegidos por un periodo de dos años. En la primera elección de los miembros no permanentes que se celebre después de haberse aumentado de once a quince el número de miembros del Consejo de Seguridad, dos de los cuatro miembros nuevos serán elegidos por un periodo de un año. Los miembros salientes no serán reelegibles para el periodo subsiguiente.

3. Cada miembro del Consejo de Seguridad tendrá un representante.

Funciones y Poderes

Artículo 24

1. A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad.

2. En el desempeño de estas funciones, el Consejo de Seguridad procederá de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas. Los poderes otorgados al Consejo de Seguridad para el desempeño de dichas funciones quedan definidos en los Capítulos VI, VII, VIII y XII.

3. El Consejo de Seguridad presentará a la Asamblea General para su consideración informes anuales y, cuando fuere necesario, informes especiales.

Artículo 25

Los Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta.

Artículo 26

A fin de promover el establecimiento y mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales con la menor desviación posible de los recursos humanos y económicos del mundo hacia los armamentos, el Consejo de Seguridad tendrá a su cargo, con la ayuda del Comité de Estado Mayor a que se refiere el Artículo 47, la elaboración de planes que se someterán a los Miembros de las Naciones Unidas para el establecimiento de un sistema de regulación de los armamentos.

Votación

Artículo 27

1. Cada miembro del Consejo de Seguridad tendrá un voto.

2. Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre cuestiones de procedimiento serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros.

3. Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre todas las demás cuestiones serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros, incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes; pero en las decisiones tomadas en virtud del Capítulo VI y del párrafo 3 del Artículo 52, la parte en una controversia se abstendrá de votar.

Procedimiento

Artículo 28

1. El Consejo de Seguridad será organizado de modo que pueda funcionar continuamente. Con tal fin, cada miembro del Consejo de Seguridad tendrá en todo momento su representante en la sede de la Organización.

2. El Consejo de Seguridad celebrará reuniones periódicas en las cuales cada uno de sus miembros podrá, si lo desea, hacerse representar por un miembro de su Gobierno o por otro representante especialmente designado.

3. El Consejo de Seguridad podrá celebrar reuniones en cualesquiera lugares, fuera de la sede de la Organización, que juzgue más apropiados para facilitar sus labores.

Artículo 29

El Consejo de Seguridad podrá establecer los organismos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones.

Artículo 30

El Consejo de Seguridad dictará su propio reglamento, el cual establecerá el método de elegir su Presidente.

Artículo 31

Cualquier Miembro de las Naciones Unidas que no sea miembro del Consejo de Seguridad podrá participar sin derecho a voto en la discusión de toda cuestión llevada ante el Consejo de Seguridad cuando éste considere que los intereses de ese Miembro están afectados de manera especial.

Artículo 32

El Miembro de las Naciones Unidas que no tenga asiento en el Consejo de Seguridad o el Estado que no sea Miembro de las Naciones Unidas, si fuere parte en una controversia que esté considerando el Consejo de Seguridad, será invitado a participar sin derecho a voto en las discusiones relativas a dicha controversia. El Consejo de Seguridad establecerá las condiciones que estime justas para la participación de los Estados que no sean Miembros de las Naciones Unidas.

CAPÍTULO VI ARREGLO PACÍFICO DE CONTROVERSIAS

Artículo 33

1. Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección.

2. El Consejo de Seguridad, si lo estimare necesario, instará a las partes a que arreglen sus controversias por dichos medios.

Artículo 34

El Consejo de Seguridad podrá investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia, a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Artículo 35

1. Todo Miembro de las Naciones Unidas podrá llevar cualquiera controversia, o cualquiera situación de la naturaleza expresada en el Artículo 34, a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General.

2. Un Estado que no es Miembro de las Naciones Unidas podrá llevar a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General toda controversia en que sea parte, si acepta de antemano, en lo relativo a la controversia, las obligaciones de arreglo pacífico establecidas en esta Carta.

3. El procedimiento que siga la Asamblea General con respecto a asuntos que le sean presentados de acuerdo con este Artículo quedará sujeto a las disposiciones de los Artículos 11 y 12.

Artículo 36

1. El Consejo de Seguridad podrá, en cualquier estado en que se encuentre una controversia de la naturaleza de que trata el Artículo 33 o una situación de indole semejante, recomendar los procedimientos o métodos de ajuste que sean apropiados.

2. El Consejo de Seguridad debiera tomar en consideración todo procedimiento que las partes hayan adoptado para el arreglo de la controversia.

3. Al hacer recomendaciones de acuerdo con este Artículo, el Consejo de Seguridad deberá tomar también en consideración que las controversias de orden jurídico, por regla general, deben ser sometidas por las partes a la Corte Internacional de Justicia, de conformidad con las disposiciones del Estatuto de la Corte.

Artículo 37

1. Si las partes en una controversia de la naturaleza definida en el Artículo 33 no logran arreglarla por los medios indicados en dicho Artículo, la someterán al Consejo de Seguridad.
2. Si el Consejo de Seguridad estimare que la continuación de la controversia es realmente susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el Consejo decidirá si ha de proceder de conformidad con el Artículo 36 o si ha de recomendar los términos de arreglo que considere apropiados.

Artículo 38

Sin perjuicio de lo dispuesto en los Artículos 33 a 37, el Consejo de Seguridad podrá, si así lo solicitan todas las partes en una controversia, hacerles recomendaciones a efecto de que se llegue a un arreglo pacífico.

CAPÍTULO VII
ACCIÓN EN CASO DE AMENAZAS A LA PAZ,
QUEBRANTAMIENTOS DE LA PAZ O ACTOS DE AGRESIÓN

Artículo 39

El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá que medidas sean tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

Artículo 40

A fin de evitar que la situación se agrave, el Consejo de Seguridad, antes de hacer las recomendaciones o decidir las medidas de que trata el Artículo 39, podrá instar a las partes interesadas a que cumplan con las medidas provisionales que juzgue necesarias o aconsejables. Dichas medidas provisionales no perjudicarán los derechos, las reclamaciones o la posición de las partes interesadas. El Consejo de Seguridad tomará debida nota del incumplimiento de dichas medidas provisionales.

Artículo 41

El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas.

Artículo 42

Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas.

Artículo 43

1. Todos los Miembros de las Naciones Unidas, con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando éste lo solicite, y de conformidad con un convenio especial o con convenios especiales, las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarias para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales.
2. Dicho convenio o convenios fijarán el número y clase de las fuerzas, su grado de preparación y su ubicación general, como también la naturaleza de las facilidades y de la ayuda que habrán de darse.
3. El convenio o convenios serán negociados a iniciativa del Consejo de Seguridad tan pronto como sea posible; serán concertados entre el Consejo de Seguridad y Miembros individuales o entre el Consejo de Seguridad y grupos de Miembros, y estarán sujetos a ratificación por los Estados signatarios de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales.

Artículo 44

Cuando el Consejo de Seguridad haya decidido hacer uso de la fuerza, antes de requerir a un Miembro que no éste representado en él a que provea fuerzas armadas en cumplimiento de las

obligaciones contraídas en virtud del Artículo 43, invitará a dicho Miembro, si éste así lo deseara, a participar en las decisiones del Consejo de Seguridad relativas al empleo de contingentes de fuerzas armadas de dicho Miembro.

Artículo 45

A fin de que la Organización pueda tomar medidas militares urgentes, sus Miembros mantendrán contingentes de fuerzas aéreas nacionales inmediatamente disponibles para la ejecución combinada de una acción coercitiva internacional. La potencia y el grado de preparación de estos contingentes y los planes para su acción combinada serán determinados, dentro de los límites establecidos en el convenio o convenios especiales de que trata el Artículo 43, por el Consejo de Seguridad con la ayuda del Comité de Estado Mayor.

Artículo 46

Los planes para el empleo de la fuerza armada serán hechos por el Consejo de Seguridad con la ayuda del Comité de Estado Mayor.

Artículo 47

1. Se establecerá un Comité de Estado Mayor para asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas las cuestiones relativas a las necesidades militares del Consejo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al empleo y comando de las fuerzas puestas a su disposición, a la regulación de los armamentos y al posible desarme.

2. El Comité de Estado Mayor estará integrado por los Jefes de Estado Mayor de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad o sus representantes. Todo Miembro de las Naciones Unidas que no éste permanentemente representado en el Comité será invitado por éste a asociarse a sus labores cuando el desempeño eficiente de las funciones del Comité requiera la participación de dicho Miembro.

3. El Comité de Estado Mayor tendrá a su cargo, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, la dirección estratégica de todas las fuerzas armadas puestas a disposición del Consejo. Las cuestiones relativas al comando de dichas fuerzas serán resueltas posteriormente.

4. El Comité de Estado Mayor, con autorización del Consejo de Seguridad y después de consultar con los organismos regionales apropiados, podrá establecer subcomités regionales.

Artículo 48

1. La acción requerida para llevar a cabo las decisiones del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales será ejercida por todos los Miembros de las Naciones Unidas o por algunos de ellos, según lo determine el Consejo de Seguridad.

2. Dichas decisiones serán llevadas a cabo por los Miembros de las Naciones Unidas directamente y mediante su acción en los organismos internacionales apropiados de que formen parte.

Artículo 49

Los Miembros de las Naciones Unidas deberán prestarse ayuda mutua para llevar a cabo las medidas dispuestas por el Consejo de Seguridad.

Artículo 50

Si el Consejo de Seguridad tomare medidas preventivas o coercitivas contra un Estado, cualquier otro Estado, sea o no Miembro de las Naciones Unidas, que confrontare problemas económicos especiales originados por la ejecución de dichas medidas, tendrá el derecho de consultar al Consejo de Seguridad acerca de la solución de esos problemas.

Artículo 51

Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

CAPÍTULO VIII
ACUERDOS REGIONALES

Artículo 52

1. Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas.
2. Los Miembros de las Naciones Unidas que sean partes en dichos acuerdos o que constituyan dichos organismos, harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad.
3. El Consejo de Seguridad promoverá el desarrollo del arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de dichos acuerdos u organismos regionales, procediendo, bien a iniciativa de los Estados interesados, bien a instancia del Consejo de Seguridad.
4. Este Artículo no afecta en manera alguna la aplicación de los Artículos 34 y 35.

Artículo 53

1. El Consejo de Seguridad utilizará dichos acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad. Sin embargo, no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad, salvo que contra Estados enemigos, según se les define en el párrafo 2 de este Artículo, se tomen las medidas dispuestas en virtud del Artículo 107 o en acuerdos regionales dirigidos contra la renovación de una política de agresión de parte de dichos Estados, hasta tanto que a solicitud de los gobiernos interesados quede a cargo de la Organización la responsabilidad de prevenir nuevas agresiones de parte de aquellos Estados.
2. El término "Estados enemigos" empleado en el párrafo 1 de este Artículo se aplica a todo Estado que durante la segunda guerra mundial haya sido enemigo de cualquiera de los signatarios de esta Carta.

Artículo 54

Se deberá mantener en todo tiempo al Consejo de Seguridad plenamente informado de las actividades emprendidas o proyectadas de conformidad con acuerdos regionales o por organismos regionales con el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales.

CAPÍTULO IX
COOPERACIÓN INTERNACIONAL ECONÓMICA Y SOCIAL

Artículo 55

Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

- a. niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
- b. La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y
- c. el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.

Artículo 56

Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55.

Artículo 57

1. Los distintos organismos especializados establecidos por acuerdos intergubernamentales, que tengan amplias atribuciones internacionales definidas en sus estatutos, y relativas a materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario, y otras conexas, serán vinculados con la Organización de acuerdo con las disposiciones del Artículo 63.

2. Tales organismos especializados así vinculados con la Organización se denominarán en adelante "los organismos especializados".

Artículo 58

La Organización hará recomendaciones con el objeto de coordinar las normas de acción y las actividades de los organismos especializados.

Artículo 59

La Organización iniciará, cuando hubiere lugar, negociaciones entre los Estados interesados para crear los nuevos organismos especializados que fueren necesarios para la realización de los propósitos enunciados en el Artículo 55.

Artículo 60

La responsabilidad por el desempeño de las funciones de la Organización señaladas en este Capítulo corresponderá a la Asamblea General y, bajo la autoridad de ésta, al Consejo Económico y Social, que dispondrá a este efecto de las facultades expresadas en el Capítulo X.

CAPÍTULO X EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Composición

Artículo 61

1. El Consejo Económico y Social estará integrado por cincuenta y cuatro Miembros de las Naciones Unidas elegidos por la Asamblea General.
2. Salvo lo prescrito en el párrafo 3, dieciocho miembros del Consejo Económico y Social serán elegidos cada año por un periodo de tres años. Los miembros salientes serán reelegibles para el periodo subsiguiente.
3. En la primera elección que se celebre después de haberse aumentado de veintisiete a cincuenta y cuatro el número de miembros del Consejo Económico y Social, además de los miembros que se elijan para sustituir a los nueve miembros cuyo mandato expire al final de ese año, se elegirán veintisiete miembros más. El mandato de nueve de estos veintisiete miembros adicionales así elegidos expirará al cabo de un año y el de otros nueve miembros una vez transcurridos dos años, conforme a las disposiciones que dicte la Asamblea General.
4. Cada miembro del Consejo Económico y Social tendrá un representante.

Funciones y Poderes

Artículo 62

1. El Consejo Económico y Social podrá hacer o iniciar estudios e informes con respecto a asuntos internacionales de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario, y otros asuntos conexos, y hacer recomendaciones sobre tales asuntos a la Asamblea General, a los Miembros de las Naciones Unidas y a los organismos especializados interesados.
2. El Consejo Económico y Social podrá hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, y la efectividad de tales derechos y libertades.
3. El Consejo Económico y Social podrá formular proyectos de convención con respecto a cuestiones de su competencia para someterlos a la Asamblea General.
4. El Consejo Económico y Social podrá convocar, conforme a las reglas que prescriba la Organización, conferencias internacionales sobre asuntos de su competencia.

Artículo 63

1. El Consejo Económico y Social podrá concertar con cualquiera de los organismos especializados de que trata el Artículo 57, acuerdos por medio de los cuales se establezcan las condiciones en que dichos organismos habrán de vincularse con la Organización. Tales acuerdos estarán sujetos a la aprobación de la Asamblea General.
2. El Consejo Económico y Social podrá coordinar las actividades de los organismos especializados mediante consultas con ellos y haciéndoles recomendaciones, como también mediante recomendaciones a la Asamblea General y a los Miembros de las Naciones Unidas.

Artículo 64

1. El Consejo Económico y Social podrá tomar las medidas apropiadas para obtener informes periódicos de los organismos especializados. También podrá hacer arreglos con los Miembros de

las Naciones Unidas y con los organismos especializados para obtener informes con respecto a los medidas tomadas para hacer efectivas sus propias recomendaciones y las que haga la Asamblea General acerca de materias de la competencia del Consejo.

2. El Consejo Económico y Social podrá comunicar a la Asamblea General sus observaciones sobre dichos informes.

Artículo 65

1. El Consejo Económico y Social podrá suministrar información al Consejo de Seguridad y deberá darle la ayuda que éste le solicite.

Artículo 66

1. El Consejo Económico y Social desempeñará las funciones que caigan dentro de su competencia en relación con el cumplimiento de las recomendaciones de la Asamblea General.

2. El Consejo Económico y Social podrá prestar, con aprobación de la Asamblea General, los servicios que le soliciten los Miembros de las Naciones Unidas y los organismos especializados.

3. El Consejo Económico y Social desempeñará las demás funciones prescritas en otras partes de esta Carta o que le asigne la Asamblea General.

Votación

Artículo 67

1. Cada miembro del Consejo Económico y Social tendrá un voto.

2. Las decisiones del Consejo Económico y Social se tomarán por la mayoría de los miembros presentes y votantes.

Procedimiento

Artículo 68

El Consejo Económico y Social establecerá comisiones de orden económico y social y para la promoción de los derechos humanos, así como las demás comisiones necesarias para el desempeño de sus funciones.

Artículo 69

El Consejo Económico y Social invitará a cualquier Miembro de las Naciones Unidas a participar, sin derecho a voto, en sus deliberaciones sobre cualquier asunto de particular interés para dicho Miembro.

Artículo 70

El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos para que representantes de los organismos especializados participen, sin derecho a voto, en sus deliberaciones y en las de las comisiones que establezca, y para que sus propios representantes participen en las deliberaciones de aquellos organismos.

Artículo 71

El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo. Podrán hacerse dichos arreglos con organizaciones internacionales y, si a ello hubiere lugar, con organizaciones nacionales, previa consulta con el respectivo Miembro de las Naciones Unidas.

Artículo 72

1. El Consejo Económico y Social dictará su propio reglamento, el cual establecerá el método de elegir su Presidente.

2. El Consejo Económico y Social se reunirá cuando sea necesario de acuerdo con su reglamento, el cual incluirá disposiciones para la convocación a sesiones cuando lo solicite una mayoría de sus miembros.

CAPÍTULO XI DECLARACIÓN RELATIVA A TERRITORIOS NO AUTÓNOMOS

Artículo 73

Los Miembros de las Naciones Unidas que tengan o asuman la responsabilidad de administrar territorios cuyos pueblos no hayan alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio, reconocen el principio de que los intereses de los habitantes de esos territorios están por encima de todo, aceptan como un encargo sagrado la obligación de promover en todo lo posible, dentro del sistema de paz y de seguridad internacionales establecido por esta Carta, el bienestar de los habitantes de esos territorios, y asimismo se obligan:

- a. a asegurar, con el debido respeto a la cultura de los pueblos respectivos, su adelanto político, económico, social y educativo, el justo tratamiento de dichos pueblos y su protección contra todo abuso;
- b. a desarrollar el gobierno propio, a tener debidamente en cuenta las aspiraciones políticas de los pueblos, y a ayudarlos en el desenvolvimiento progresivo de sus libres instituciones políticas, de acuerdo con las circunstancias especiales de cada territorio, de sus pueblos y de sus distintos grados de adelanto;
- c. a promover la paz y la seguridad internacionales;
- d. a promover medidas constructivas de desarrollo, estimular la investigación, y cooperar unos con otros y, cuando y donde fuere del caso, con organismos internacionales especializados, para conseguir la realización práctica de los propósitos de carácter social, económico y científico expresados en este Artículo; y
- e. a transmitir regularmente al Secretario General, a título informativo y dentro de los límites que la seguridad y consideraciones de orden constitucional requieran, la información estadística y de cualquier otra naturaleza técnica que verse sobre las condiciones económicas, sociales y educativas de los territorios por los cuales son respectivamente responsables, que no sean de los territorios a que se refieren los Capítulos XII y XIII de esta Carta.

Artículo 74

Los Miembros de las Naciones Unidas convienen igualmente en que su política con respecto a los territorios a que se refiere este Capítulo, no menos que con respecto a sus territorios metropolitanos, debiera fundarse en el principio general de la buena vecindad, teniendo debidamente en cuenta los intereses y el bienestar del resto del mundo en cuestiones de carácter social, económico y comercial.

CAPÍTULO XII RÉGIMEN INTERNACIONAL DE ADMINISTRACIÓN FIDUCIARIA

Artículo 75

La Organización establecerá bajo su autoridad un régimen internacional de administración fiduciaria para la administración y vigilancia de los territorios que puedan colocarse bajo dicho régimen en virtud de acuerdos especiales posteriores. A dichos territorios se les denominará "territorios fideicometidos."

Artículo 76

Los objetivos básicos del régimen de administración fiduciaria, de acuerdo con los Propósitos de las Naciones Unidas enunciados en el Artículo 1 de esta Carta, serán:

- a. fomentar la paz y la seguridad internacionales;
- b. promover el adelanto político, económico, social y educativo de los habitantes de los territorios fideicometidos, y su desarrollo progresivo hacia el gobierno propio o la independencia, teniéndose en cuenta las circunstancias particulares de cada territorio y de sus pueblos y los deseos libremente expresados de los pueblos interesados, y según se dispusiere en cada acuerdo sobre administración fiduciaria;
- c. promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, así como el reconocimiento de la interdependencia de los pueblos del mundo; y
- d. asegurar tratamiento igual para todos los Miembros de las Naciones Unidas y sus nacionales en materias de carácter social, económico y comercial, así como tratamiento igual para dichos nacionales en la administración de la justicia, sin perjuicio de la realización de los objetivos arriba expuestos y con sujeción a las disposiciones del Artículo 80.

Artículo 77

1. El régimen de administración fiduciaria se aplicará a los territorios de las siguientes categorías que se colocaren bajo dicho régimen por medio de los correspondientes acuerdos:

- a. territorios actualmente bajo mandato;
- b. territorios que, como resultado de la segunda guerra mundial, fueron segregados de Estados enemigos, y
- c. territorios voluntariamente colocados bajo este régimen por los Estados responsables de su administración.

2. Será objeto de acuerdo posterior el determinar cuáles territorios de las categorías anteriormente mencionadas serán colocados bajo el régimen de administración fiduciaria y en qué condiciones.

Artículo 78

El régimen de administración fiduciaria no se aplicará a territorios que hayan adquirido la calidad de Miembros de las Naciones Unidas, cuyas relaciones entre sí se basarán en el respeto al principio de la igualdad soberana.

Artículo 79

Los términos de la administración fiduciaria para cada territorio que haya de colocarse bajo el régimen expresado, y cualquier modificación o reforma, deberán ser acordados por los Estados directamente interesados, incluso la potencia mandataria en el caso de territorios bajo mandato de un Miembro de las Naciones Unidas, y serán aprobados según se dispone en los Artículos 83 y 85.

Artículo 80

1. Salvo lo que se conviniere en los acuerdos especiales sobre administración fiduciaria concertados de conformidad con los Artículos 77, 79 y 81 y mediante los cuales se coloque cada territorio bajo el régimen de administración fiduciaria, y hasta tanto se collierten tales acuerdos, ninguna disposición de este Capítulo será interpretada en el sentido de que modifica en manera alguna los derechos de cualesquiera Estados o pueblos, o los términos de los instrumentos internacionales vigentes en que sean partes Miembros de las Naciones Unidas.

2. El párrafo 1 de este Artículo no será interpretado en el sentido de que da motivo para demorar o diferir la negociación y celebración de acuerdos para aplicar el régimen de administración fiduciaria a territorios bajo mandato y otros territorios, conforme al Artículo 77.

Artículo 81

El acuerdo sobre administración fiduciaria contendrá en cada caso las condiciones en que se administrará el territorio fideicometido, y designará la autoridad que ha de ejercer la administración. Dicha autoridad, que en lo sucesivo se denominará la "autoridad administradora", podrá ser uno o más Estados o la misma Organización.

Artículo 82

Podrán designarse en cualquier acuerdo sobre administración fiduciaria, una o varias zonas estratégicas que comprendan parte o la totalidad del territorio fideicometido a que se refiera el acuerdo, sin perjuicio de los acuerdos especiales celebrados con arreglo al Artículo 43.

Artículo 83

1. Todas las funciones de las Naciones Unidas relativas a zonas estratégicas, incluso la de aprobar los términos de los acuerdos sobre administración fiduciaria y de las modificaciones o reformas de los mismos, serán ejercidas por el Consejo de Seguridad.

2. Los objetivos básicos enunciados en el Artículo 76 serán aplicables a la población de cada zona estratégica.

3. Salvo las disposiciones de los acuerdos sobre administración fiduciaria y sin perjuicio de las exigencias de la seguridad, el Consejo de Seguridad aprovechará la ayuda del Consejo de Administración Fiduciaria para desempeñar, en las zonas estratégicas, aquellas funciones de la Organización relativas a materias políticas, económicas, sociales y educativas que correspondan al régimen de administración fiduciaria.

Artículo 84

La autoridad administradora tendrá el deber de velar por que el territorio fideicometido contribuya al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Con tal fin, la autoridad administradora podrá hacer uso de las fuerzas voluntarias, de las facilidades y de la ayuda del citado territorio, a efecto de cumplir con las obligaciones por ella contraídas a este respecto ante el Consejo de Seguridad, como también para la defensa local y el mantenimiento de la ley y del orden dentro del territorio fideicometido.

Artículo 85

1. Las funciones de la Organización en lo que respecta a los acuerdos sobre administración fiduciaria relativos a todas las zonas no designadas como estratégicas, incluso la de aprobar los términos de los acuerdos y las modificaciones o reformas de los mismos serán ejercidas por la Asamblea General.

2. El Consejo de Administración Fiduciaria, bajo la autoridad de la Asamblea General, ayudará a ésta en el desempeño de las funciones aquí enumeradas.

CAPÍTULO XIII
EL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN FIDUCIARIA

Composición

Artículo 86

1. El Consejo de Administración Fiduciaria estará integrado por los siguientes Miembros de las Naciones Unidas:

- a. los Miembros que administren territorios fideicometidos;
- b. los Miembros mencionados por su nombre en el Artículo 23 que no estén administrando territorios fideicometidos; y
- c. tantos otros Miembros elegidos por periodos de tres años por la Asamblea General cuantos sean necesarios para asegurar que el número total de miembros del Consejo de Administración Fiduciaria se divida por igual entre los Miembros de las Naciones Unidas administradores de tales territorios y los no administradores.

2. Cada miembro del Consejo de Administración Fiduciaria designará a una persona especialmente calificada para que lo represente en el Consejo.

Funciones y Poderes

Artículo 87

En el desempeño de sus funciones, la Asamblea General y, bajo su autoridad, el Consejo de Administración Fiduciaria, podrán :

- a. considerar informes que les haya rendido la autoridad administradora;
- b. aceptar peticiones y examinarlas en consulta con la autoridad administradora;
- c. disponer visitas periódicas a los territorios fideicometidos en fechas convenidas con la autoridad administradora; y
- d. tomar estas y otras medidas de conformidad con los términos de los acuerdos sobre administración fiduciaria.

Artículo 88

El Consejo de Administración Fiduciaria formulará un cuestionario sobre el adelanto político, económico, social y educativo de los habitantes de cada territorio fideicometido; y la autoridad administradora de cada territorio fideicometido dentro de la competencia de la Asamblea General, rendirá a ésta un informe anual sobre la base de dicho cuestionario.

Votación

Artículo 89

1. Cada miembro del Consejo de Administración Fiduciaria tendrá un voto.
2. Las decisiones del Consejo de Administración Fiduciaria serán tomadas por el voto de la mayoría de los miembros presentes y votantes.

Procedimiento

Artículo 90

1. El Consejo de Administración Fiduciaria dictará su propio reglamento, el cual establecerá el método de elegir su Presidente.
2. El Consejo de Administración Fiduciaria se reunirá cuando sea necesario, según su reglamento. Este contendrá disposiciones sobre convocación del Consejo a solicitud de la mayoría de sus miembros.

Artículo 91

El Consejo de Administración Fiduciaria, cuando lo estime conveniente, se valdrá de la ayuda del Consejo Económico y Social y de la de los organismos especializados con respecto a los asuntos de la respectiva competencia de los mismos.

CAPÍTULO XIV
LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

Artículo 92

La Corte Internacional de Justicia será el órgano judicial principal de las Naciones Unidas; funcionará de conformidad con el Estatuto anexo, que está basado en el de la Corte Permanente de Justicia Internacional, y que forma parte integrante de esta Carta.

Artículo 93

1. Todos los Miembros de las Naciones Unidas son *ipso facto* partes en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

2. Un Estado que no sea Miembro de las Naciones Unidas podrá llegar a ser parte en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, de acuerdo con las condiciones que determine en cada caso la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad.

Artículo 94

1. Cada Miembro de las Naciones Unidas compromete a cumplir la decisión de la Corte Internacional de Justicia en todo litigio en que sea parte.

2. Si una de las partes en un litigio dejare de cumplir las obligaciones que le imponga un fallo de la Corte, la otra parte podrá recurrir al Consejo de Seguridad, el cual podrá, si lo cree necesario, hacer recomendaciones o dictar medidas con el objeto de que se lleve a efecto la ejecución del fallo.

Artículo 95

Ninguna de las disposiciones de esta Carta impedirá a los Miembros de las Naciones Unidas encomendar la solución de sus diferencias a otros tribunales en virtud de acuerdos ya existentes o que puedan concertarse en el futuro.

Artículo 96

1. La Asamblea General o el Consejo de Seguridad podrán solicitar de la Corte Internacional de Justicia que emita una opinión consultiva sobre cualquier cuestión jurídica.

2. Los otros órganos de las Naciones Unidas y los organismos especializados que en cualquier momento sean autorizados para ello por la Asamblea General, podrán igualmente solicitar de la Corte opiniones consultivas sobre cuestiones jurídicas que surjan dentro de la esfera de sus actividades.

CAPÍTULO XV LA SECRETARÍA

Artículo 97

La Secretaría se compondrá de un Secretario General y del personal que requiera la Organización. El Secretario General será nombrado por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad. El Secretario General será el más alto funcionario administrativo de la Organización.

Artículo 98

El Secretario General actuará como tal en todas las sesiones de la Asamblea General, del Consejo de Seguridad, del Consejo Económico y Social y del Consejo de Administración Fiduciaria, y desempeñará las demás funciones que le encomienden dichos órganos. El Secretario General rendirá a la Asamblea General un informe anual sobre las actividades de la Organización.

Artículo 99

El Secretario General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Artículo 100

1. En el cumplimiento de sus deberes, el Secretario General y el personal de la Secretaría no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna autoridad ajena a la Organización, y se abstendrán de actuar en forma alguna que sea incompatible con su condición de funcionarios internacionales responsables únicamente ante la Organización.

2. Cada uno de los Miembros de las Naciones Unidas se compromete a respetar el carácter exclusivamente internacional de las funciones del Secretario General y del personal de la Secretaría, y a no tratar de influir sobre ellos en el desempeño de sus funciones.

Artículo 101

1. El personal de la Secretaría será nombrado por el Secretario General de acuerdo con las reglas establecidas por la Asamblea General.

2. Se asignará permanentemente personal adecuado al Consejo Económico y Social, al Consejo de Administración Fiduciaria y, según se requiera, a otros órganos de las Naciones Unidas. Este personal formará parte de la Secretaría.

3. La consideración primordial que se tendrá en cuenta al nombrar el personal de la Secretaría y al determinar las condiciones del servicio, es la necesidad de asegurar el más alto grado de

eficiencia, competencia e integridad. Se dará debida consideración también a la importancia de contratar el personal en forma de que haya la más amplia representación geográfica posible.

CAPÍTULO XVI DISPOSICIONES VARIAS

Artículo 102

1. Todo tratado y todo acuerdo internacional concertados por cualesquiera Miembros de las Naciones Unidas después de entrar en vigor esta Carta, serán registrados en la Secretaría y publicados por ésta a la mayor brevedad posible.

2. Ninguna de las partes en un tratado o acuerdo internacional que no haya sido registrado conforme a las disposiciones del párrafo 1 de este Artículo, podrá invocar dicho tratado o acuerdo ante órgano alguno de las Naciones Unidas.

Artículo 103

En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta.

Artículo 104

La Organización gozará, en el territorio de cada uno de sus Miembros, de la capacidad jurídica que sea necesaria para el ejercicio de sus funciones y la realización de sus propósitos.

Artículo 105

1. La Organización gozará, en el territorio de cada uno de sus Miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos.

2. Los representantes de los Miembros de la Organización y los funcionarios de ésta, gozarán asimismo de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones en relación con la Organización.

3. La Asamblea General podrá hacer recomendaciones con el objeto de determinar los pormenores de la aplicación de los párrafos 1 y 2 de este Artículo, o proponer convenciones a los Miembros de las Naciones Unidas con el mismo objeto.

CAPÍTULO XVII ACUERDOS TRANSITORIOS SOBRE SEGURIDAD

Artículo 106

Mientras entran en vigor los convenios especiales previstos en el Artículo 43, que a juicio del Consejo de Seguridad lo capaciten para ejercer las atribuciones a que se refiere el Artículo 42, las partes en la Declaración de las Cuatro Potencias firmada en Moscú el 30 de octubre de 1943, y Francia, deberán, conforme a las disposiciones del párrafo 5 de esa Declaración, celebrar consultas entre sí, y cuando a ello hubiere lugar, con otros miembros de la Organización, a fin de acordar en nombre de ésta la acción conjunta que fuere necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales.

Artículo 107

Ninguna de las disposiciones de esta Carta invalidará o impedirá cualquier acción ejercida o autorizada como resultado de la segunda guerra mundial con respecto a un Estado enemigo de cualquiera de los signatarios de esta Carta durante la citada guerra, por los gobiernos responsables de dicha acción.

CAPÍTULO XVIII REFORMAS

Artículo 108

Las reformas a la presente Carta entrarán en vigor para todos los Miembros de las Naciones Unidas cuando hayan sido adoptadas por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea General y ratificadas, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales, por las dos terceras partes de los Miembros de las Naciones Unidas, incluyendo a todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Artículo 109

1. Se podrá celebrar una Conferencia General de los Miembros de las Naciones Unidas con el propósito de revisar esta Carta, en la fecha y lugar que se determinen por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea General y por el voto de cualesquiera nueve miembros del Consejo de Seguridad. Cada Miembro de las Naciones Unidas tendrá un voto en la Conferencia.
2. Toda modificación de esta Carta recomendada por el voto de las dos terceras partes de la Conferencia entrará en vigor al ser ratificada de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales, por las dos terceras partes de los Miembros de las Naciones Unidas, incluyendo a todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.
3. Si no se hubiere celebrado tal Conferencia antes de la décima reunión anual de la Asamblea General después de entrar en vigor esta Carta, la proposición de convocar tal Conferencia será puesta en la agenda de dicha reunión de la Asamblea General, y la Conferencia será celebrada si así lo decidieren la mayoría de los miembros de la Asamblea General y siete miembros cualesquiera del Consejo de Seguridad.

CAPÍTULO XIX
RATIFICACIÓN Y FIRMA

Artículo 110

1. La presente Carta será ratificada por los Estados signatarios de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales.
2. Las ratificaciones serán entregadas para su depósito al Gobierno de los Estados Unidos de América, el cual notificará cada depósito a todos los Estados signatarios así como al Secretario General de la Organización cuando haya sido designado.
3. La presente Carta entrará en vigor tan pronto como hayan sido depositadas las ratificaciones de la República de China, Francia, la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América, y por la mayoría de los demás Estados signatarios. Acto seguido se dejará constancia de las ratificaciones depositadas en un protocolo que extenderá el Gobierno de los Estados Unidos de América, y del cual transmitirá copias a todos los Estados signatarios.
4. Los Estados signatarios de esta Carta que la ratifiquen después que haya entrado en vigor adquirirán la calidad de miembros originarios de las Naciones Unidas en la fecha del depósito de sus respectivas ratificaciones.

Artículo 111

La presente Carta, cuyos textos en chino, francés, ruso, inglés y español son igualmente auténticos, será depositada en los archivos del Gobierno de los Estados Unidos de América. Dicho Gobierno enviará copias debidamente certificadas de la misma a los Gobiernos de los demás Estados signatarios.

EN FE DE LO CUAL los Representantes de los Gobiernos de las Naciones Unidas han suscrito esta Carta.

FIRMADA en la ciudad de San Francisco, a los veintiséis días del mes de junio de mil novecientos cuarenta y cinco.

FUENTES

Archivo

AHSRE, Archivo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Fondos

- Archivo Histórico Diplomático
Legajos 150, 342, 380, 381, 489, 510, 638, 647, 662, 667, 820, 822, 1065 al 1098, 1300, 1303, 1310, 1395, 1497, 1525, 1551, 1946, 2035, 2400, 2457, 2470 y 2837
- Legajos Encuadernados
Legajos 440 al 448
- Luis Padilla Nervo
Libros 24 al 29 y 43 al 49.

Publicaciones oficiales de la ONU

- UNCIO, *United Nations Conference on International Organization Documents*, Nueva York, United Nations Information Organizations, 1945, 22 volúmenes.

Bibliografía

- Aguilar Monteverde, Alonso (comp.), *Narciso Bassols, Pensamiento y Acción (Antología)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Ai Camp, Roderic, *Reclutamiento Político en México*, México, Siglo XXI, 1996.
- Alvarado, Teodoro, *La trascendencia de las Reuniones Interamericanas*, Guayaquil, Imprenta de la Universidad, 1949.
- Argüello, Ana Rosa (coord.), *Pragmatismo y Principios. La relación conflictiva entre México y Estados Unidos*, México, Instituto Mora, 1998.
- Ávila Camacho, Manuel y Ezequiel Padilla, *Hacia la Organización de la Nueva Paz*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1945.
- Cárdenas, Enrique, *La hacienda pública y la política económica, 1929-1958*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

- Cárdenas, Lázaro, *Obras I. Apuntes, 1913-1940*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.
- Carmagnani, Marcello, *El otro Occidente*, México, Fondo de Cultura Económica - El Colegio de México, 2004.
- Carr, E.H., *The twenty years crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, New York, Harper and Row, 1964.
- Castañeda, Jorge, *Obras Completas I. Naciones Unidas*, México, Instituto Matías Romero - Secretaría de Relaciones Exteriores - El Colegio de México, 1995.
- Chamberlin, Waldo, *A Chronology and Fact Book of The United Nations*, Nueva York, Oceana Publications, 1964.
- Dallin, Alexander, *La Unión Soviética en las Naciones Unidas: estudio de los motivos y objetivos soviéticos*, México, Herrero, 1964.
- De Prat Gay, Gastón, *Política internacional del grupo latinoamericano*, Buenos Aires, Abeledo - Perrot, 1967.
- Dean, Vera, *The Four Cornerstones of Peace*, New York, McGraw Hill, 1946.
- Departamento de información para el extranjero, *La Doctrina Continental en el Senado de la República*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1944.
- Department of State, *Report to the President, on the Results of the San Francisco Conference*, New York, Greenwood, 1969.
- Donovan, Frank, *Mr. Roosevelt's Four Freedoms: The Story Behind the United Nations Charter*, Nueva York, Dodd-Mead, 1966.
- Duroselle, Jean Baptiste, *La política Exterior de los Estados Unidos, 1913-1945*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965.
- Enríquez Perea, Alberto (comp.), *México y España: solidaridad y asilo político, 1936 - 1942*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1990.
- Escudé, Carlos, *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-1949*, Buenos Aires, Belgrano, 1988.
- Fabela, Isidro, *Cartas al presidente Cárdenas. La política internacional del presidente Cárdenas*, México, Instituto Mexiquense de Cultura-El Colegio de México, 1994.

- Fariñá Marchant, Álvaro, *La Conferencia de Chapultepec y su importancia en el sistema interamericano*, Santiago de Chile, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad de Chile, 1968.
- Francis, Michael, *The Limits of Hegemony. United States Relations with Argentina and Chile during World War II*, London, University of Notre Dame Press, 1977.
- Fuentes Mares, José, *Historia de dos orgullos*, México, Océano, 1984.
- García Robles, Alfonso, *La Conferencia de San Francisco y su obra*, México, Congreso Mexicano de Ciencias Sociales, 1946.
- Gómez Robledo, Alfonso, *La seguridad colectiva en el continente americano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1960.
- Green, David, *The Containment of Latin America: a History of the Myths and Realities of the Good Neighbor Policy*, Chicago, Quadrangle, 1971.
- Herrera León, Fabián, *La política exterior mexicana en la Sociedad de Naciones ante la Guerra del Chaco y el Conflicto de Leticia, 1932 – 1935*, Tesis de Maestría, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Octubre de 2005.
- Hobsbawm, Eric, *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Crítica – Grijalbo Mondadori, 1998.
- Houston, John A., *Latin America in the United Nations*, Connecticut, Greenwood Press, 1956.
- Humphreys, R.A., *Latin America and the Second World War*, London, Athlone, 1981. 2 vols.
- Issraelyan, Viktor, *La coalition anti-hitlerienne: la coopération diplomatique de l'URSS, des États-Unis d'Amérique et de l'Angleterre pendant la deuxième guerre mondiale, 1941-1945*, Moscú, Progrès, 1971.
- Katz, Friedrich, *Nuevos ensayos mexicanos*, México, Era, 2006.
- Kennedy, Paul, *Strategy and Diplomacy, 1870-1945. Eight Studies*, Glasgow, Fortuna, 1989.
- _____, *The Parliament of Men. The Past, Present and Future of the United Nations*, Nueva York, Random House, 2006.

- Kindleberger, Charles P., *The World in Depression, 1929-39*, Berkeley, University of California Press, 1973.
- Krasno, Jean, *The Founding of the United Nations: International Cooperation as an Evolutionary Process*, New Haven, Academic Council of the United Nations System, 2001.
- Lleonart, Alberto, *España y la ONU*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, V. I, 1978, pp. 386-389.
- Mammarella, Giuseppe, *Historia de Europa contemporánea desde 1945 hasta hoy*, Barcelona, Ariel, 1996.
- Marbeau, Michel, *La Société de Nations*, Paris, Presses Universitaires de France, 2001.
- Marín Bosch, Miguel, *Votos y vetos en la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Segunda Edición, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Fondo de Cultura Económica, 2004
- Martínez Legorreta, Omar, *Actuación de México en la Liga de las Naciones. El caso España*, México, Tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1962.
- Milza, Pierre, *Les relations internationales de la seconde guerre mondiale à nos jours*, Paris, Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1985.
- Musacchio, Humberto, *Diccionario Enciclopédico de México*, Colombia, Imprelibros, 1989.
- Neila Hernández, José Luis, *La Sociedad de Naciones*, Madrid, Arco Libros, 1997.
- Niblo, Stephen, *War, Diplomacy and Development. The United States and Mexico. 1938-1954*, Washington, Scholarly Resources, 1995.
- Nye, Joseph, *Understanding International Conflicts. An Introduction to Theory and History*, Cuarta Edición, New York, Longman, 2000.
- Padilla, Ezequiel, *Nuestra política internacional*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1945.
- Pellicer, Olga (comp.), *Voz de México en la Asamblea General de la ONU, 1946-1993*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores - Fondo de Cultura Económica, 1994.

- Pereira, Juan Carlos (coord.), *Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 2001.
- Powell, Thomas, G., *Mexico and the Spanish Civil War*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1981.
- Pozzo, Ligia Mónica, *I Rapporti fra Argentina e Stati Uniti durante gli ultimi anni della seconda guerra mondiale e la prima presidenza peronista (1942-1950)*, Tesi di dottorato di ricerca, Università di Pisa, 2006.
- Ruggie, John, *Winning the Peace. America and the World Order in the New Era*, New York, Columbia University Press, 1996.
- Sáinz, Luis Ignacio (coord.), *México frene al Anschluss*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1988.
- 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.
- _____, Rosario Rodríguez Díaz, Fernando Alanís Enciso y Enrique Camacho Navarro (coord.), *Artífices y Operadores de la Diplomacia Mexicana Siglos XIX y XX*, México, Porrúa - Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo - Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- Sánchez Díaz, Gerardo y Porfirio García de León (coord.), *Los científicos del exilio español en México*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo - Sociedad Mexicana de Historia de la Ciencia y la Tecnología - Sociedad Española de las Ciencias y las Técnicas, 2001.
- Schiavon, Jorge A., Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (editores), *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas -Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006.
- Schuler, Friedrich, *Mexico between Hitler and Roosevelt. Mexican Foreign Relations in the Age of Lázaro Cárdenas*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1998.
- Seara Vázquez, Modesto (comp.), *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Conferencias Internacionales Americanas. Segundo suplemento, 1945-1954*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1990.

- _____, *Testimonios de 40 años de presencia de México en las Naciones Unidas*, México, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 1985.
- _____, *Opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre El Proyecto de Dumbarton Oaks*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1944.
- _____, *Memorias de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1942-1943*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1943.
- Serrano Migallón, Fernando (comp.), *Con certera visión: Isidro Fabela y su tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Sin autor, *Mexico's plea for silver*, México, Editorial Cultura, 1944.
- _____, *The United States and the United Nations*, Washington, United States Government Printing Office, 1946.
- Smith, Gaddis, *The Last Years of the Monroe Doctrine, 1945-1953*, New York, Hill and Wang, 1994.
- Spenser, Daniela, (coord.), *Espejos de la guerra fría: México, América Central y el Caribe*, México, 2004.
- Stettinius, Edward, *La Carta de las Naciones Unidas como declaración y como institución. Carta remitida al presidente*, San Francisco, Departamento de Estado, 1945.
- Suárez Argüello, Ana Rosa (coord.), *Pragmatismo y Principios. La relación conflictiva entre México y Estados Unidos*, México, Instituto Mora, 1998.
- Teixidor, Felipe, *Diccionario de Historia, biografía y geografía de México*, México, Porrúa, 1976, 2 vols.
- Torres, Blanca, *México en la Segunda Guerra Mundial*, México, El Colegio de México, 1979.
- _____, *México y el Mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, Tomo VII, México, Senado de la República - El Colegio de México, 1991.
- Truyol y Serra, Antonio, *La Sociedad Internacional*, Segunda edición, Madrid, Alianza Universidad, 2001.
- Tusell, Javier, (coord.), *La política exterior de España en el siglo XX*, Barcelona, UNED, 2000, p. 248.
- Walters, F.P., *Historia de la Sociedad de Naciones*, Madrid, Tecnos, 1971.

- Welles, Sumner, *Where Are We Heading?*, New York-London, Harper and Brothers, 1946.
- Zorgbibe, Charles, *Historia de las relaciones internacionales 1. De la Europa de Bismarck a la Segunda Guerra Mundial*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.
- _____, *Historia de las Relaciones Internacionales 2. Del sistema de Yalta hasta nuestros días*, Madrid, Alianza, 1997.

Hemerografía

- Ai Camp, Roderic, "Women and Political Leadership in Mexico: A Comparative Study of Female and Male Political Elites", *The Journal of Politics*, Vol. 41, N° 2, Mayo de 1979.
- Atherton Flexner, Jean, "Food Policies of the United Nations", *The American Economic Review*, Vol. 33, No. 4, Diciembre de 1943, p. 812.
- Beckhart, B.H., "The Bretton Woods Proposal for an International Monetary Fund", *Political Science Quarterly*, Vol. 59, N°4, Diciembre de 1944.
- Bernstein, Edward, "The International Monetary Fund", *International Organization*, Vol. 22, N°1, Invierno de 1968, p. 133.
- Borchard, Edwin, "The Dumbarton Oaks Conference", *The American Journal of International Law*, Vol. 39, N°1, Enero de 1945.
- Campbell, Thomas M., "Nationalism in America's UN Policy, 1944-1945", *International Organization*, Vol. 27, N°1, Invierno de 1973.
- Canyes, Manuel, "The Inter-American System and the Conference of Chapultepec", *The American Journal of International Law*, Vol. 39, N°3, Julio de 1945.
- Carter, Gwendolen, "The Commonwealth in the United Nations", *International Organization*, Vol. 4, N°2, Mayo de 1959.
- Cortada, James, "Spain and the Second World War", *Journal of Contemporary History*, Vol. 5., N°4, 1970.
- Eagleton, Clyde, "The Charter Adopted at San Francisco", *The American Political Science Review*, Vol. 39, N°5, Octubre de 1945.

- Edmonds, Robin, "Yalta and Postdam: Forty Years Afterwards", *International Affairs*, Vol. 62, N°2, Primavera de 1986.
- Fisher, Alan G.B., "The Constitution and Work of UNRRA", *International Affairs*, Vol. 20, No. 3, Julio de 1944.
- Fox, Grace, "The Origins of UNRRA", *Political Science Quarterly*, Vol. 65, N°4, Diciembre de 1950.
- Fox, William, "The United Nations in the Era of Total Diplomacy", *International Organization*, Vol. 5, N°2, Mayo de 1951.
- Galey, Margaret, "Promoting Nondiscrimination against Women: The UN Commission on the Status of Women", *International Studies Quarterly*, Vol. 23, N°2, Junio de 1979.
- Gazell, James A., "Arthur H. Vandenberg, Internationalism, and the United Nations", *Political Science Quarterly*, Vol. 88, N°3, Septiembre de 1973.
- Gilchrist, Huntington, "Colonial Questions at the San Francisco Conference", *The American Political Science Review*, Vol. 39, N°5, Octubre de 1945.
- Glick, Edward, "Zionist and Israel Efforts to Influence Latin America: A Case Study in Diplomatic Persuasion", *The Western Political Quarterly*, vol. 9, N°2, Junio de 1956.
- Herrera, Roberto, "Evolution of Equality of States in the Inter-American System", *Political Science Quarterly*, Vol. 61, N°1, Marzo de 1946.
- Herring, George C., "Lend-Lease to Russia and the Origins of the Cold War, 1944-1945", *The Journal of American History*, Vol. 56, N°1, Junio de 1969.
- Housden, Martin, "Lebensraum. Policy or Rethoric?", *History Today*, Vol. 51, Noviembre de 2001.
- Hudson, Manley, "The New World Court", *Foreign Affairs*, Vol. 24, N°1, Octubre de 1945.
- Humphreys, R., "The Panamericay System and the United Nations", *International Affairs*, Vo. 22, N°1, Enero de 1946.
- James, Harold and Marzenna James, "The Origins of the Cold War: Some New Documents", *The Historical Journal*, Vol. 37, N°3, Septiembre de 1954.
- Jessup, Philip, "UNRRA, Sample of World Organization", *Foreign Affairs*, Vol. 22, No. 3, Abril de 1944.

- Johnson, Robert, "International Politics and the Structure of International Organization: The Case
- Karefa-Smart, John, "Africa and the United Nations", *International Organization*, Vol. 19, N°3, Verano de 1965.
- Kelsen, Hans, "The Old and the New League: The Covenant and the Dumbarton Oaks Proposals", *The American Journal of International Law*, Vol. 39, N°1, Enero de 1945.
- _____, "The Preamble of the Charter. A Critical Analysis", *The Journal of Politics*, Vol. 8, N°2, Mayo de 1946.
- Knight, Alan, "Cardenismo: Juggernaut or Jalopy", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 26, No. 1, Febrero de 1994.
- Lall, Arthur, The Asian Nations and the United Nations, *International Organization*, Vol. 19, N°3, Verano de 1965.
- Leffler, Melvyn, "Adherence to Agreements: Yalta and the Experiences of the Early Cold War", *International Security*, Vol. 11, N°1, Verano de 1986.
- Pankhurst, Richard, "Italian Fascist War Crimes in Ethiopia: A History of Their Discussion from the League of Nations to the United Nations (1936-1949)," *Northeast African Studies*, Vol. 6, No. 1-2, 1999.
- Quintanilla, Luis, "Panamericanismo e Internacionalismo", *Hispania*, Vol. 30, N°2, Mayo de 1947.
- Rubio, Javier, "Los reconocimientos deiplomáticos del Gobierno de la República Española en el exilio", *Política Internacional*, N°. 149, Enero-Febrero de 1977.
- Tannenbaum, Frank, "An American Commonwealth of Nations", *Foreign Affairs*, Vol. XXII, N°4, Julio de 1944.
- _____, "Argentina, the Recalcitrant American State", *Foreign Affairs*, Vol. 23, N°2, Enero de 1945.
- Theoharis, Alan, "James F. Byrnes: Unwitting Yalta Myth-Maker", *The Political Science Quarterly*, Vol. 81, N°4, Diciembre de 1966.
- Thompson, R. J., "The United Nations Conference on Food and Agriculture", *Journal of the Royal Statistical Society*, Vol. 106, No. 3, 1943.

- Trask, Roger, "Spruille Braden vs. George Messersmith: World War II, The Cold War and Argentine Policy, 1945-1947", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 26, N° 1, Febrero de 1984.
- Vanucci, Albert P., "The Influence of Latin American Governments on the Shaping of United States Foreign Policy: The Case of U.S.-Argentine Relations, 1943-1948", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 18, N° 2, Noviembre de 1986.
- Walters, F. P., "Dumbarton Oaks and the League: Some Points of Comparison", *International Affairs (Royal Institute of International Affairs)*, Vol. 21, N° 2, Abril de 1945.
- Whitaker, Arthur, "The Role of Latin America in Relation to Current Trends in International Organization", *The American Political Science Review*, Vol. 39, N° 3, Junio de 1945.
- Whitton, John, "The Chairmanship of the San Francisco Conference", *The American Journal of International Law*, Vol. 39, N° 3, Julio de 1945.
- Wilcox, Francis, "The Yalta Voting Formula", *The American Political Science Review*, Vol. 39, N° 5, Octubre de 1945.
- Woods, Randall B., "Hull and Argentina: Wilsonian Diplomacy in the Age of Roosevelt", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 16, N° 3, Agosto de 1974.
- Zimmern, Alfred, "The testing of the League", *Foreign Affairs*, Vol. XIV, No. 3, Abril de 1936.

Imágenes

- ©UN Photo. <http://www.un.org/av/photo>
- ©Secretaría de Relaciones Exteriores de México.
<http://www.sre.gob.mx/acerca/secretarios/xx.htm>