

Genaro Estrada y la incursión de México en el escenario multilateral de entreguerras

Fabián Herrera León¹

fabianhl@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9101-0137>

Agustín Sánchez Andrés²

asamadrid@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6569>

Genaro Estrada and the Incursion of Mexico into Multilateral Interwar Scenario

Resumen

Muchas de las claves para entender el desempeño internacional de México en el periodo de entreguerras involucran a las organizaciones establecidas en Ginebra al final de la primera guerra mundial. Estos escenarios de acción multilateral supusieron una reconfiguración del sistema internacional, dotado de una nueva dimensión,

Palabras clave: Sociedad de Naciones, Tratado de Versalles, Genaro Estrada, Organización Internacional del Trabajo, marginación internacional, periodo de entreguerras.

atribuciones y responsabilidades. México no tomaría parte de este importante proyecto como resultado de su exclusión en 1919. Sin embargo, la creciente necesidad del régimen posrevolucionario de regularizar su situación exterior y la cancillería de Genaro Estrada conducirían a una plena re inserción de México en el sistema internacional.

Abstract

Many of the keys to understanding the international performance of Mexico in the interwar period involve organizations established in Geneva at the end of the First World War. These new scenarios of multi-

lateral action supposed a revolutionary reconfiguration of the international system, endowed of a new dimension, attributions and responsibilities. Mexico would not take part in this important project as a result of its exclusion in 1919. However,

¹ Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Instituto de Investigaciones Históricas, México.

Av. Francisco J. Múgica s/n, Villa Universidad, 58030 Morelia, Michoacán, México.

² Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Instituto de Investigaciones Históricas, México.

Av. Francisco J. Múgica s/n, Villa Universidad, 58030 Morelia, Michoacán, México.

the growing need of the postrevolutionary regime to regularize its external situation, but especially the determination and work of the Foreign Ministry in the hands of

Genaro Estrada (1930-1932) to conclude definitively with this process, would lead to a full reinsertion of Mexico into the international system.

Keywords: League of Nations, Treaty of Versailles, Genaro Estrada, International Labour Organization, international marginalization, interwar period.

La marginación internacional de México

El Tratado de Versalles, principal resultado de las Conferencias de Paz que pusieron fin a la gran guerra, sentó las bases de una nueva etapa evolutiva del sistema internacional, cuyo eje de gravedad institucional fue la Sociedad de Naciones (SDN), una expresión clara de los designios de las potencias vencedoras respecto al orden mundial de posguerra que paradójicamente no contaría con la participación de su más importante impulsor: Estados Unidos. A esta ausencia habría que agregar otras igualmente significativas, como la de la URSS, cuyo ingreso no tuvo lugar sino hasta 1934, y las de aquellas potencias vencidas en la guerra, como Alemania la primera (1926), pero también la de naciones que, como la mexicana, presentaban casos particulares de irregularidad interna que son objeto de atención de este artículo.³

Lo más sencillo sería explicar la exclusión de México de los organismos de Ginebra en razón de su inestabilidad interna debido a la lucha de facciones revolucionarias y a la incapacidad de facilitar un reconocimiento gubernamental amplio, interna y externamente. Aunque este se presentó como el motivo formal para no incluir a México y a otros países de la región en la lista de invitados a la SDN, en el caso de nuestro interés tal condición sirvió de mero pretexto, aún más que en los casos de Costa Rica y República Dominicana.⁴ Una explicación tan próxima

³ Se cumplen 100 años de su exclusión del sistema de Versalles en 1919.

⁴ Costa Rica, que declaró su beligerancia contra Alemania en el marco de la guerra, sufrió un golpe de Estado en 1917 y permaneció sin reconocimiento internacional, a partir del estadounidense, en armonía con la doctrina Wilson, opuesta a los gobiernos surgidos extraordinariamente mediante el uso de la fuerza. Otro beligerante, no excluido, pero ausente por muchos años, fue Ecuador, firmante del Tratado de Versalles, pero impedido por su propio Congreso hasta la ratificación de este instrumento internacional en 1934. Honduras tampoco pudo ratificar a tiempo el Tratado, en el cual figuraba igualmente como nación victoriosa en la guerra y por tanto en la primera lista se anexa al Pacto de la Sociedad de Naciones para miembros originarios (beligerantes); en la segunda lista figuraban los países neutrales en el conflicto mundial, en calidad de in-

no nos permitiría reconocer la complicada situación internacional de la Revolución Mexicana ni mucho menos entender las razones por las que los principales representantes de Estados Unidos y Gran Bretaña en la Conferencia de París -Woodrow Wilson y Robert Cecil, respectivamente- tomaron la decisión de no incluir a México –en realidad borrarlo– en la lista de países neutrales invitados a formar parte de la futura Sociedad de Naciones.

La Revolución y la Primera Guerra Mundial condicionaron la situación internacional de México en las dos primeras décadas del siglo XX, dando al traste con el equilibrio diplomático diseñado bajo el gobierno de Porfirio Díaz respecto al impulso estadounidense y al europeo, el primero en ascenso y el otro en retroceso (Meyer, 2000b, p. 134). Por su parte, el curso de la Revolución, con la agudización del nacionalismo y antiimperialismo mexicanos, determinó la adopción de medidas constitucionales (1917) contrarias a las inversiones extranjeras en el país. En este sentido, Estados Unidos buscó confinar este ataque al *statu quo* internacional debido a que sus intereses se vieron afectados. Envueltos en un inacabable conflicto, Gran Bretaña y Francia no tendrían mejor opción, aunque no habría ninguna para Alemania con el ingreso de Estados Unidos en la guerra (Meyer, 1991, pp. 128-168). Cuando ésta llegó a su fin, las potencias europeas pudieron estimar muy bien su limitado potencial al hacer sus reclamaciones a México, lo cual, escribe Lorenzo Meyer (2000b),

[...] hizo que Inglaterra y España se enfrascaran en una predecible pero inútil controversia con los gobiernos revolucionarios mexicanos, que Francia se desinteresara y que Alemania no estuviera en posibilidades de resurgir como un actor en la arena mexicana a la altura del desafío que implicaba el ascenso de Estados Unidos al *status* de gran potencia. (p. 134).

En este nuevo escenario, la Revolución Mexicana no buscó propiamente los términos idóneos de su relación con el mundo, sino sostener, en lo inmediato y en lo posible, las modificaciones realizadas o anunciadas por la Constitución de 1917 ante una segura reacción de las potencias afectadas. Esta situación prevalecería por al menos dos décadas, no obstante los cambios de dirección y actitud hacia el exterior registrados bajo el impulso revolucionario, invariables respecto a la idea de subordinar

vitados a la nueva organización. Finalmente estaba el caso de República Dominicana, neutral e invitado a la Sociedad, aunque su solicitud de ingreso no fue depositada sino hasta 1924. Al respecto véase Wehrli, 2016, pp. 101-109, 148-152.

los intereses extranjeros a los nacionales, especialmente en materia de hidrocarburos.

Incluso antes de la promulgación de la nueva Constitución, el conflicto petrolero estaba básicamente planteado y las relaciones de México con su más fuerte adversario en este campo –Estados Unidos– mostraban un preocupante deterioro. Sin embargo, la necesidad que tuvo la potencia norteamericana de concentrar todas sus fuerzas en Europa impidió un desenlace inmediato y contundente del asunto, el cual tendría que esperar a un mejor momento. El gobierno de Wilson preferiría esperar al final de la guerra.

Otro aspecto que sin duda pesó al momento de evaluar la situación de México y su lugar en la lista de naciones –neutrales– invitadas a convertirse en miembros de la futura Sociedad de Naciones fue, por supuesto, el de los gestos germanófilos y antiestadounidenses. En efecto, a finales de septiembre de 1914, poco después de estallar la guerra en Europa, México declaró oportunamente su neutralidad. En aquel momento el gobierno de Carranza desconfiaba tanto de Inglaterra como de Alemania, en los que el gobierno de Huerta había encontrado un importante apoyo exterior. Sin embargo, fue cuestión de tiempo el que Carranza orientara sus simpatías y esperanzas hacia Alemania, pues armonizaba con un resentimiento que le era característico respecto a Estados Unidos y el despojo de medio país en 1847.

Friedrich E. Schuler (2010) ha documentado ampliamente el trabajo conspirativo, en pequeña escala pero temprano (1915), sostenido hasta el final de la guerra y su muerte, inclusive frente a minorías étnicas estadounidenses y la República de Weimar tras la disolución del imperio de Guillermo II (pp. 168-288). Esta actitud, naturalmente, la remarcarían actos intervencionistas recientes, como el avance de la expedición punitiva contra Villa por actos igualmente instigadores de un conflicto mayor con Estados Unidos de parte de la facción revolucionaria al mando de Villa.

En este marco encontrarían eco diversos rumores sobre planes conspirativos con Alemania que ponían en entredicho la neutralidad de México en la guerra. El primero en propagarse fue el de la existencia de un plan entre ambos países dirigido a la destrucción de los campos petroleros mexicanos. Más tarde, la simple formulación del famoso telegrama Zimmerman -por el cual el Reich Alemán ofrecía a México la recuperación de Texas, Arizona y Nuevo México a cambio de que se emprendieran acciones bélicas contra Estados Unidos si este tomaba parte en la guerra- haría más dudosa la neutralidad del gobierno de Carranza.

A esta propuesta siguieron otras más dirigidas al mismo fin –distráer tropas estadounidenses en una guerra con México– o a cortar el abas-

tecimiento de petróleo a los aliados. Tal como lo aprecia Lorenzo Meyer (1981), en la misma línea que Schuler (2010), el nacionalismo y antiimperialismo mexicanos, fuertemente estimulados por la Revolución, generaron simpatías por los imperios centrales en un amplio sector del gobierno constitucionalista y la opinión pública, aun antes de que Estados Unidos respaldara el esfuerzo bélico de los aliados. Sin embargo, también correría el rumor de que Carranza impediría indistintamente la exportación de petróleo a las potencias enfrentadas, posibilidad infundada contra la que arremetió la embajada norteamericana, reacción que nos permite apreciar la importancia otorgada a este tipo de habladurías. Empero, las denuncias y recordatorios sobre la ambigua posición mexicana en el conflicto siguieron en boca de las compañías petroleras y reproduciéndose en las páginas de la prensa estadounidense aun después de concluido el conflicto mundial (pp. 142-144).

Por otro lado, la amenazante Constitución de 1917 tendría serias modificaciones en materia de educación, trabajo, propiedad de la tierra y explotación de recursos ubicados en el subsuelo. El capital externo, por otra parte, tendría un papel limitado en lo sucesivo, aunque pronto habría de verse que la nueva legislación constitucional observaría cierta flexibilidad, pues, a decir de Meyer (1981), “su aplicación dependió de las interpretaciones que las diferentes administraciones consideraron conveniente darle, interpretaciones que, por lo que hace a la reforma de los derechos sobre el subsuelo, estarían condicionadas básicamente a factores externos” (p. 108).

No obstante, esto aún estaba por verse y de momento el párrafo IV del artículo 27, concerniente al petróleo, separaba la propiedad del suelo de la del subsuelo, confiriéndola a la nación, y reincorporaba el petróleo al régimen legal predominante en las explotaciones mineras, haciendo inoperantes las disposiciones que al respecto fueron elaboradas durante el porfiriato. Por lo que hace al gobierno carrancista, la industria petrolera fue el sector escogido para iniciar el ataque a la posición que el capital extranjero mantenía en el país. Tal decisión respondió a consideraciones de orden político, pues al tratarse de un campo dominado por capitales extranjeros, Carranza podía adoptar una actitud decididamente nacionalista y mantener el apoyo de los elementos más radicales del régimen (Meyer, 1981, p. 110).

Un nuevo decreto promulgado en febrero de 1918 empezó a materializar la amenaza constitucional imponiendo contribuciones a los terrenos petrolíferos y a los contratos petroleros anteriores a 1917, confirmando, además, que la riqueza del subsuelo pertenecía a la nación, por lo que las compañías petroleras estaban obligadas a solicitar nuevas concesiones gubernamentales en armonía con estas disposiciones. El incumplimiento

del registro de las propiedades de acuerdo con las nuevas leyes supon-
dría la pérdida de todos los derechos de propiedad. El decreto de febre-
ro de 1918 pretendía, en pocas palabras, cambiar los títulos porfiristas
de propiedad por meras concesiones. La reacción y fuerte presión de los
empresarios y gobierno estadounidenses impidieron la aplicación de las
nuevas disposiciones, pero el espíritu e instrumentos legales dirigidos
hacia la nacionalización prevalecieron (Katz, 2008, p. 562).

La tirante relación de México con las potencias daría origen a una
importante doctrina defensiva de convivencia internacional basada en
principios retóricos fáciles de distinguir, conocida bajo esta forma como
doctrina Carranza:

Todos los países son iguales y deben respetar mutua y escrupulosa-
mente sus instituciones, sus leyes y su soberanía; ningún país debe
intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos in-
teriores de otros. Todos deben someterse estrictamente, al principio
universal de la no intervención; ningún individuo debe pretender una
situación mejor que la de los ciudadanos del país a donde va a estable-
cerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y de
privilegio. Nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la sobera-
nía del país en que se encuentran [...] (Díaz, 1983, pp. 28-29).

Esta doctrina se hallaba en oposición a la doctrina Monroe que el Pac-
to de la Sociedad de Naciones reconocía como una inteligencia regional
válida y no contradictoria con el sistema ginebrino de relaciones,⁵ pero
que merecería una declaración puntual de parte de Carranza:

La Conferencia que se celebra actualmente en París ha considerado
el reconocimiento de la doctrina Monroe. Algunos gobiernos amigos
de México han solicitado de éste su opinión respecto a la doctrina,
y la Secretaría de Relaciones Exteriores mexicana ha respondido que
el Gobierno no ha reconocido ni reconocerá la doctrina de Monroe ni
ninguna otra doctrina que ataque a la soberanía de México. (Citado por
Corro, 1938, p. 114).

⁵ Artículo 21: "Los convenios internacionales, como por ejemplo los Tratados de arbitraje, y las Convenciones sobre determinados territorios, como la doctrina Monroe, que aseguran el mantenimiento de la paz, no se considerarán incompatibles con ninguna de las disposiciones del presente Tratado". El Pacto de la Sociedad de Naciones, tal como fue enviado al presidente Carranza por Alberto J. Pani, su observador en la Conferencia de Paz, puede consultarse en Herrera León, 2018, pp. 61-72.

La explicación más inmediata de la exclusión mexicana de la Sociedad provino igualmente de Alberto J. Pani: “La exclusión de México se debe a diversos factores, pero informaciones dignas de crédito me permiten atribuir la a la presión de Inglaterra y a los compromisos que Francia y los Estados Unidos tiene con esta potencia” (citado por Py, 1991, p. 221). Pero realmente la marginación de México respecto de los organismos de Ginebra debe entenderse como la primera parte de un proyecto encaminado a solucionar aisladamente los problemas con México. Friedrich Katz (2008) explica que, pese a las diferentes concepciones existentes en el medio político norteamericano de cara a la solución de las diferencias con México, todos concordaban en que el problema debía posponerse hasta el final de la guerra, cuando podrían imponer su política sin la ayuda de Europa y sin realizar un gran esfuerzo (p. 556).

Carranza volvería a dejar en claro la postura de su gobierno ante la Sociedad de Naciones en el momento preciso de su primera reunión en Asamblea en noviembre de 1920: “México no había hecho ni haría nada para ingresar en esa sociedad internacional, porque las bases sobre las que se ha constituido no establecen, en cuanto a sus funciones ni en cuanto a su organización, una perfecta igualdad de todas las naciones y las razas” (citado por Perkins, 1964, p. 267). México iniciaba así una etapa de aislamiento internacional respecto del nuevo orden internacional institucionalizado en Ginebra después de haber dejado muy claros los motivos de su inconformidad y desinterés.

Hacia la normalización de las relaciones con el mundo

En cierto modo, la cuestión en torno al ingreso de México en la Sociedad de Naciones terminaría por convertirse en tema poco agradable para los gobiernos posrevolucionarios. Sin embargo, esta actitud sería poco a poco contrarrestada como resultado de una serie de acciones y gestos que fueron interpretados positivamente, caso de una abundante serie de gestiones internacionales –invitaciones nacionales, tanto individuales como colectivas– dirigidas a la incorporación inmediata de México en los organismos de Ginebra;⁶ asimismo, de un proceso gradual de resolución de los diferendos del país con el exterior; y, por último, de las aspiraciones que fueron tomando forma una vez que México aceptó participar en actividades de carácter técnico y cultural auspiciadas por

⁶ Este tipo de iniciativas son objeto de análisis reciente en: Falcón Salgado, 2011, pp. 9-55; Pi-Suñer, Riguzzi y Ruano, 2011, pp. 295-301. Y fueron previamente compendias por: Díaz y Martini, 1977, pp. 256-280.

los organismos ginebrinos. Pero el punto culminante sería alcanzado por la cancillería de Genaro Estrada (1930-1932), capaz de encauzar estas fuerzas en su determinación de reintegrar plenamente a México en la escena internacional.

La adecuación de la política exterior mexicana a las necesidades del país fue paulatina y dio lugar a un complicado proceso de normalización de sus relaciones con el mundo exterior. Un proceso nada fácil si ponemos atención a Javier Garcíadiego (2000), para quien “los gravísimos problemas político-militares que México atravesó durante aquellos años lo hicieron un país incómodo, con el que resultaba problemático y poco atractivo o deseable mantener relaciones diplomáticas.” (p. 104). Aunado a ello, el estallido de la rebelión encabezada por Álvaro Obregón contra el gobierno de Carranza dio lugar a un nuevo giro en las relaciones entre México y Estados Unidos que acabó rompiendo el frágil lazo que los mantenía unidos en la vía diplomática.

El gobierno de Carranza y su propia vida terminaron violentamente, y con ello la facción sonorenses pudo tomar en sus manos el proceso revolucionario mexicano. Con Carranza desaparecía, de acuerdo con Robert Freeman Smith, una figura ambigua e inquietante, especialmente para Estados Unidos, al hablar de nacionalización de inversiones extranjeras y conducta neutral durante la reciente guerra mundial (1969, p. 215). Pero esto estaba lejos de suponer una regularización sencilla de relaciones entre la Revolución Mexicana y la principal potencia continental, cuyas exigencias a cambio de su reconocimiento al nuevo gobierno fueron muy superiores y, de llevarse a cabo, vergonzosas para los revolucionarios pues, al margen de las esperadas y exageradas reclamaciones por daños en propiedades y nacionales estadounidenses, se reclamaba la adecuación del artículo 27 constitucional de un modo no confiscatorio y retroactivo (Smith, 1969, pp. 216-217).

Obregón –que se hizo cargo de la presidencia en diciembre de 1920– rechazó la condición de un acuerdo previo al reconocimiento (Meyer, 2000a, p. 48), asumiendo la difícil posición del “reconocimiento incondicional”. Como era de esperarse, Washington consideró insuficiente la promesa mexicana de velar francamente por los extranjeros y sus intereses (Scholes y Scholes, 1970, p. 392), si bien la disminución de la violencia y un mayor empeño en la reconstrucción eran perseguidos ciertamente por el gobierno obregonista. No obstante, la circunstancia de este gobierno, además de la incertidumbre interna determinada por los diversos poderes regionales a equilibrar, tendría mucho que ver con la carencia de relaciones con Estados Unidos durante la mayor parte del cuatrienio. El reconocimiento, por tanto, no podía esperar.

El momento de negociar para Álvaro Obregón llegó poco antes del que se preveía fuera el final de su gobierno. El poder de su figura revolucionaria aumentó mediante el reconocimiento finalmente logrado a finales de 1923 tras los acuerdos bilaterales alcanzados en las llamadas reuniones de Bucareli iniciadas en agosto de ese mismo año en el nivel de poderes ejecutivos de ambos países (Meyer, 2000a, pp. 50-52). El reconocimiento de los daños sobre personas y bienes extranjeros, la indemnización respecto a los bienes expropiados y, en especial, la aceptación del principio de no retroactividad del artículo 27 de la Constitución, que amenazaba a las concesiones petroleras de empresas estadounidenses y anglohollandesas, valieron finalmente el reconocimiento y un punto y aparte respecto a las denuncias de un nacionalismo xenófobo. En los meses posteriores a este entendimiento se produjeron los acercamientos de Alemania, Francia y Gran Bretaña (Sánchez Andrés, 2010, pp. 26-28).

La visita a México del uruguayo Julián Nogueira, funcionario de la Sociedad de Naciones, corresponsable de las relaciones de la organización con América Latina, tuvo lugar en ese momento y se extendió entre los meses de agosto y septiembre de 1923. Las gestiones y actividades de este actor del internacionalismo ginebrino en el país supusieron un prometedor contacto con las autoridades mexicanas que más tarde habría de dar fruto. En efecto, durante su estancia, Nogueira apreciaría a detalle el medio político mexicano de cara a formular una gestión internacional que fuera efectiva. En particular, este personaje expresó al presidente Obregón que la Sociedad de Naciones, nacida en 1920, no podía ser considerada culpable de la medida de exclusión contra México adoptada en 1919; la Sociedad no rechazaba a México y era seguro que aceptaría su solicitud de ingreso; la doctrina Monroe no era reconocida en contra de las naciones latinoamericanas, sino únicamente como un instrumento más de entendimiento regional existente antes que el Pacto societario.⁷

⁷ En realidad, la mención explícita de la doctrina Monroe fue hecha con la finalidad de facilitar el ingreso de Estados Unidos en la Sociedad de Naciones mediante la ratificación del Tratado de Versalles. Una interpretación del artículo 21, facilitada con la referencia directa a la doctrina Monroe, podía ofrecer a este país una salida a la obligación de afrontar colectivamente un conflicto mundial. Al respecto, *vid.* Herrera León, 2014, pp. 61-69. Véase también Fischer, 2012.

El atractivo de la OIT y el impulso decisivo de Estrada

La OIT,⁸ empezando por su director, el político francés Albert Thomas, manifestó un interés particular por México en razón de sus recientes logros normativos en política social y laboral. Thomas sería muy insistente al recordar la ausencia mexicana en la apertura de la Conferencia del Trabajo, logrando llamar la atención de los mexicanos a tal grado de interesarlos en una colaboración formal que más tarde sería buscada.⁹ Así fue que la posibilidad de ingresar particularmente en la OIT fue una opción atractiva y explorada por los gobiernos posrevolucionarios. El gobierno de Obregón manifestó tempranamente su interés, “ansioso de asegurar que el movimiento obrero mexicano entrara en contacto con la organización y [estuviera] asociado en alguna forma con su Conferencia”,¹⁰ aunque el molesto episodio de 1919 lo determinó finalmente a no ir más allá. La incansable y casi desapercibida labor de Thomas no cesó a pesar de ello,¹¹ y viajó a París a encontrarse con el presidente electo Plutarco E. Calles a finales de 1924;¹² pese a no lograr su principal propósito, mantuvo comunicación con él y otros funcionarios del gobierno y visibles figuras sindicales de la hegemónica Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), Vicente Lombardo Toledano entre ellos.¹³

Hacia 1930, el reconocido líder socialista se encontró con Genaro Estrada al frente de la cancillería bajo la presidencia de Pascual Ortiz Rubio y la jefatura máxima de Calles. Estrada trataría con Thomas la posible colaboración de México con la OIT,¹⁴ confesando “un gran interés en el asunto” y esperando que “la entrada de México en la Oficina sea aceptada [...] sobre una base idéntica a aquella de los otros países”, aspecto sobre el que hasta

⁸ La Organización Internacional del Trabajo. Su órgano de actividad permanente es la Oficina Internacional del Trabajo.

⁹ Río de la Loza a Pani, Ginebra, 12.VIII.1922, AHGE-SRE, leg. LE-2171.

¹⁰ Edward J. Phelan a Albert Thomas, Ginebra, 6.X.1921, AOIT, serie Organisation, constitution, procédure, caja 0-41, exp. “ILO Membership: Mexico, admission and general correspondance”.

¹¹ Un estudio detallado de estos acercamientos puede encontrarse en Herrera León, 2011, pp. 336-355.

¹² Consúltense AOIT, serie Cabinet Albert Thomas, caja 5-52-1, exp. “Mexique: M. Plutarco Elías Calles”.

¹³ Véase Herrera León, 2011.

¹⁴ Albert Thomas a Genaro Estrada, Ginebra, 30.I.1930, AOIT, serie Cabinet Albert Thomas, caja 5-52-1, exp. “Mexique: Correspondance; Question de l’entrée du Mexique dans l’OIT/M. G. Estrada”.

ese momento Ginebra no había podido responder claramente, puesto que no estaba previsto un ingreso selectivo en las organizaciones ginebrinas.¹⁵ Algo que complacía a Estrada particularmente era la difusión que hacía la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de sus avances sociales y laborales, y que fuera el propio Thomas quien lo hiciera año con año en la apertura de la Conferencia del Trabajo. Estrada decidió el envío de un observador permanente a Ginebra que no sería otra cosa sino un negociador de los términos de colaboración y trato futuro con las organizaciones de particular interés para México.¹⁶ Todo dependería, de acuerdo con el propio Estrada, de “llegar fácilmente a un sincero acuerdo sobre la entrada de México en la Oficina Internacional del Trabajo [...] sobre la misma base que pueden tener las potencias similares”.¹⁷

La presencia de Estrada en la cancillería hizo posible un oportuno y necesario cambio de actitud frente a un mundo que había cambiado invariablemente después del primer episodio bélico sustantivo del siglo XX. Estrada contribuyó como pocos a la reinserción de México en el sistema internacional de una manera gradual, inteligente y decorosa, como uno más de los actores profesionales de la clase política mexicana que harían tanto por consolidar al país y sus instituciones en la década de 1930 (Schuler, 2000, p. 2). Se propició así la colaboración mexicana en temas internacionales que hasta entonces le habían resultado ajenos, pero en los que ahora tomaba parte en el curso de reuniones especializadas organizadas con tal propósito por las organizaciones centrales de Ginebra. Estrada fue muy prudente para respaldar la política de acercamiento gradual que la diplomacia mexicana protagonizaba en Ginebra, consciente del malestar y malos entendidos de la clase política mexicana que habían tenido su origen en el acto de exclusión de 1919 y la forma como el presidente Carranza acentuó su rechazo por el nuevo sistema internacional de posguerra.

¹⁵ E. Aragón a Albert Thomas, Ginebra, 11.IV.1930, AOIT, serie Organisation, constitution, procédure, caja 0-41, exp. “ILO Membership: Mexico, admission and general correspondence”.

¹⁶ Si bien la idea de establecer un observador permanente en Ginebra había sido estudiada desde 1925, no fue sino hasta la llegada de Genaro Estrada a la cancillería cuando ésta se llevó a la práctica. Rafael Nieto a Albert Thomas, Roma, 4.I.1926, AOIT, serie Cabinet Albert Thomas, caja 5-52-1, exp. “Mexique: Correspondance; Question de l’entrée du Mexique dans l’OIT/M. Nieto”.

¹⁷ Genaro Estrada a Albert Thomas, México, 12.III.1930, AOIT, serie Organisation, constitution, procédure, caja 0-41, exp. “ILO Membership: Mexico, admission and general correspondence”.

El canciller mexicano creyó que, con su ingreso en la Sociedad de Naciones, México tendría acceso a una tribuna internacional de gran potencial y podría, “lejos, hasta cierto punto, de los Estados Unidos”, estrechar sus relaciones con los países latinoamericanos.¹⁸ El también bibliófilo y profundo conocedor de la diplomacia mexicana estaba determinado a establecer un vínculo permanente con Ginebra a fin de facilitar la incorporación decorosa de México en el sistema internacional de Versalles.

El proyecto de Estrada se veía indirectamente favorecido por la interpretación que el Consejo de la Sociedad de Naciones hizo del artículo 21 del Pacto en septiembre de 1928, subrayando que este texto constitucional confería iguales derechos y obligaciones a todos los miembros de la organización.¹⁹ El hecho de que en ese mismo año la Sociedad de Naciones incursionara en el estudio de la cuestión del Chaco con motivo de los primeros choques armados entre Bolivia y Paraguay, confirmó la jurisdicción societaria en los asuntos americanos.²⁰

El proyecto fue llevado adelante y la cancillería reveló en diciembre de 1929, ya electo Pascual Ortiz Rubio presidente, el establecimiento de un observador permanente en Ginebra. Conforme a los planes de Genaro Estrada, se concedió el puesto de observador a Antonio Castro Leal, antiguo consejero de la Embajada en Washington,²¹ lo cual fue notificado a la Secretaría General de la Sociedad de Naciones en enero de 1930.²² Por

¹⁸ Genaro Estrada al ministro de México en Francia, México, 1.VI.1928, AHGE-SRE, leg. LE-2171.

¹⁹ El 15 de marzo de 1928, el Consejo de la Sociedad de Naciones, a través de su presidente, Francisco José Urrutia, envió una invitación al gobierno de Costa Rica para que volviera a tomar parte en los trabajos de la organización internacional. En respuesta, el país centroamericano solicitó al Consejo la interpretación que hacía concretamente la Sociedad de Naciones de la doctrina Monroe. Si bien el Consejo declinó cualquier intento de definir dicha doctrina, sí puso en claro que su referencia explícita en el artículo 21 no podía extender su alcance ni refrendar su validez, y que el Pacto confería iguales derechos y obligaciones a todos los miembros de la Sociedad. Un seguimiento documental contemporáneo a dicha gestión puede hacerse a través de Urrutia, 1928, pp. 373-386.

²⁰ El complicado proceso de pacificación del Chaco, caracterizado por una abrumante competencia de instancias regionales e internacionales, puede estudiarse a través de estudios recientes que tienen este propósito: Wehrlí, 2006, pp. 181-200; Barrera Aguilera, 2011, pp. 179-217.

²¹ Genaro Estrada a Julián Nogueira, México, 28.VIII.1928, AHGE-SRE, leg. LE-2171.

²² Genaro Estrada al secretario general de la Sociedad de Naciones, México, 2.I.1930, AHGE-SRE, leg. LE-2171.

su parte, Castro Leal recibió de Estrada las instrucciones generales de su misión en Ginebra. De las cuales se destacan las siguientes:

Podría ser conveniente para México volver a recibir invitaciones para su ingreso en la Oficina Internacional del Trabajo; pero esto depende, fundamentalmente, de la posible nueva actitud que asumiera la Liga sobre el asunto. [...] Por cuanto a la Corte Permanente de Justicia Internacional, también recomiendo a usted, especialmente, que informe sobre las conveniencias y posibilidades del ingreso de México a dicho organismo, y del papel que en él tienen o pueden tener los Estados que no son miembros de la Liga. [...] deberá usted usar [...] de toda cautela, para no formalizar ninguna actitud de México respecto de su ingreso.²³

La instalación de la oficina del observador permanente en Ginebra representa una medida distintiva de la política exterior que el internacionalista Genaro Estrada había instrumentado para robustecer la figura internacional de México.²⁴ Sin embargo, como se desprende de las instrucciones giradas a Castro Leal, buscar la membresía del país en la Sociedad de Naciones no figuró como un objetivo inmediato. En manos de su primer titular, la oficina del observador permanente desarrolló una extensa actividad en torno al ingreso de México en la Organización Internacional del Trabajo. Pese a las gestiones desarrolladas por Castro Leal ante esta organización, estas no dieron los resultados complacientes que esperaba el gobierno mexicano, “en vista –señalaría Estrada– de las resistencias que se le han venido oponiendo, de hecho, para lograr una fácil accesibilidad a aquel organismo”.²⁵

Ciertamente, los obstáculos que encontraba México en su camino a la organización laboral eran hasta cierto punto artificiales, pues, como aseguraría su subdirector, el inglés Harold Butler, era la Sociedad de Naciones la que hacía cuanto podía para impedir que México entrara en la OIT sin antes incorporarse en ella.²⁶ La oposición de la Secretaría General de la Sociedad determinó el *impasse* en torno a la “cuestión mexicana” y, en consecuencia, el desagrado de la cancillería mexicana por la simulada disposición de la OIT a facilitarle las cosas.

²³ Genaro Estrada a Castro Leal, México, 6.I.1930, AHGE-SRE, leg. LE- 2171.

²⁴ Sobre este aspecto, ver Estrada, 1987.

²⁵ Genaro Estrada a Salvador Martínez de Alva, México, 27.V.1931, AHGE-SRE, leg. III-471-2 (I).

²⁶ Salvador Martínez de Alva a Genaro Estrada, reservada núm. 3, Ginebra, 17.IV.1931, AHGE-SRE, leg. III-471-2 (I).

Lo cierto es que, si México accedía al Tribunal Permanente de Justicia Internacional de La Haya –íntimamente ligado a la Sociedad por el Pacto– y a la OIT sin ser miembro de la Sociedad de Naciones, obtendría muchas ventajas técnicas y jurídicas derivadas del Pacto y no adquiriría ninguno de los compromisos políticos, ni incurriría en los gastos anuales que cubría normalmente cualquier país miembro. Sin embargo, como consecuencia de la medida de exclusión de 1919, el gobierno mexicano se mostraba renuente a ocupar todo el tablero ginebrino a través de la “gran puerta” representada por la Sociedad de Naciones.²⁷ El parecer de Genaro Estrada en torno al ingreso de México en la Sociedad de Naciones, por las especiales circunstancias que lo precedían, fue que sería más factible si se le permitía avanzar gradualmente.²⁸

El ingreso

El espacio ginebrino vivió una gran actividad a partir del mes de mayo de 1931 debido a las reuniones del Consejo, de las Conferencias para la Unión Europea, del Opio y del Trabajo. La afluencia internacional permitió al segundo observador mexicano, Salvador Martínez de Alva, entrevistarse con distintos funcionarios y políticos europeos con el fin de promover un acto de desagravio que fuera seguido de una invitación.²⁹

En México, el periódico *El Nacional*, conocido como órgano oficial del gobierno, preparaba el terreno con editoriales favorables al ingreso, pese a que el gobierno de Ortiz Rubio padecía una dilatada crisis de gabinete como resultado de la aún existente pugna con la dominante figura de Elías Calles y su grupo político en ese gobierno.³⁰

En este contexto, Martínez de Alva se presentó ante el secretario general de la Sociedad, Eric Drummond, a quien mostró un extracto de mensaje de Estrada: “Quizá sería mejor que comprendieran [en Ginebra] que el posible ingreso de México a la Liga, por las circunstancias especiales que lo preceden, sería más factible si el camino fuera allanado por grados”.³¹

La delegación española de la Segunda República contribuyó a preparar el ambiente, mientras que en paralelo y también de manera privada

²⁷ Martínez de Alva a Genaro Estrada, Ginebra, 14.IV.1931, AHGE-SRE, leg. LE-2177 (I).

²⁸ Genaro Estrada a Martínez de Alva, México, 28.V.1931, AHGE-SRE, leg. LE-2177 (I).

²⁹ Martínez de Alva a Genaro Estrada, Ginebra, 22.VI.1931, AHGE-SRE, leg. LE-2172 (II).

³⁰ Véase Meyer, Segovia y Lajous, 2004, pp. 146-153.

³¹ Genaro Estrada a Martínez de Alva, México, 28.V.1931, AHGE-SRE, leg. LE-2177.

la diplomacia mexicana negociaría los términos y condiciones de colaboración con Ginebra.³²

En agosto de 1931, el presidente Ortiz Rubio y su gabinete avalaron el desarrollo de las gestiones del observador mexicano próximas al ingreso de México en la Sociedad de Naciones, si bien creyeron pertinente plantear el desconocimiento y desaprobación de la doctrina Monroe y su mención explícita en el artículo 21 como una inteligencia regional compatible con el Pacto societario.³³ Cabe aclarar que por los compromisos que el país adquiriría como firmante del Pacto societario, esta intención no podía ni pudo dar lugar a una reserva, sino a la simple expresión de desacuerdo con el contenido de este artículo (Hudson, 1932, p. 116).

Días más tarde, y a fin de estar en condiciones para buscar un sitio en el Consejo de la Sociedad,³⁴ Estrada instruyó a su observador a dar garantías a Drummond respecto a la aceptación de una invitación de la Asamblea como acto de desagravio.³⁵ Drummond aceptó todas las condiciones expuestas por Martínez de Alva los días 27 y 29 de agosto: que la invitación fuera encabezada por potencias de la Sociedad y que se permitiera a México un desconocimiento público del referido artículo 21.³⁶ En los primeros días de septiembre se tenía la seguridad de que la delegación británica lamentaría ante el pleno de la Asamblea la ausencia mexicana en compañía de otras potencias societarias,³⁷ y que juntas defenderían la adopción del siguiente proyecto de resolución:

³² Sobre el desempeño armonioso de las diplomacias española y mexicana en Ginebra, véase Sánchez Andrés y Herrera León, 2011, pp. 138-159.

³³ Relaciones a Martínez de Alva, México, 7.vii.1931; Relaciones a Martínez de Alva, México, 12.viii.1931; Relaciones a Observamex, México, 13.viii.1931, AHGE-SRE, leg. LE-2173.

³⁴ En este marco, Julián Nogueira advirtió al observador mexicano sobre las extraordinarias ventajas que podría aprovechar México para ocupar cuanto antes uno de los puestos permanentes que prácticamente estaban reservados para América Latina en el Consejo, no obstante la existencia de un tradicional mecanismo de elección (fila de espera) y el evidente interés de todos los miembros latinoamericanos por ocupar un sitio tan visible en la organización. Martínez de Alva a Genaro Estrada, Ginebra, 16.viii.1931, AHGE-SRE, leg. LE-2173.

³⁵ Relaciones a Martínez de Alva, México, 25.viii.1931, AHGE-SRE, leg. LE-2173.

³⁶ Martínez de Alva a Genaro Estrada, Ginebra, 27.viii.1931; Martínez de Alva a Genaro Estrada, Ginebra, 29.viii.1931, AHGE-SRE, leg. LE-2173.

³⁷ Alemania, Imperio Británico, España, Francia, Italia, Japón, Perú, Canadá, Portugal y Colombia.

Las Delegaciones alemana, británica, española, francesa, italiana y japonesa, Considerando que México no figura en el Anexo del Pacto donde son enumerados los países invitados a acceder a él; Considerando que es de toda justicia que la Sociedad de las Naciones repare esta omisión tan contraria al espíritu mismo de la Sociedad; Proponen a la Asamblea que México sea invitado a acceder al Pacto y a aportar a la Sociedad su preciosa colaboración como si hubiese sido invitado desde su origen.³⁸

Esta resolución sin precedentes fue adoptada unánimemente por la Asamblea, tras lo cual se dirigió la invitación esperada a México, que a su vez informó de su aceptación el 10 de septiembre de 1931.³⁹ El pleno de la Asamblea recibió a su delegación el 23 de septiembre de 1931,⁴⁰ la cual aseguró la colaboración imparcial del país con la organización internacional e inició una labor de divulgación permanente de los logros alcanzados por su revolución.

A modo de conclusión

Con su ingreso en la Sociedad de Naciones, México superó un complicado periodo de marginación internacional en que fue puesto como consecuencia de su proceso revolucionario. La diplomacia dirigida por Genaro Estrada en relación a las organizaciones ginebrinas se logró exitosamente debido, por una parte, al reconocimiento firme, pero igualmente discreto, de la relevancia que tendría para el país tomar parte en los trabajos de una sociedad internacional organizada bajo un nuevo esquema de cooperación permanente que no supondría ningún sacrificio y sí ciertas ventajas para el régimen posrevolucionario, tales como su legitimización exterior en sentido amplio; el acceso permanente a una tribuna con una enorme capacidad de resonancia para dar a conocer y defender los aciertos y proyectos propios de su revolución; así como la posibilidad de fortalecer su estructura autodefensiva suscribiendo el Pacto societario.

Afinada por el mismo Estrada, la política exterior mexicana pudo extenderse sin mayor dificultad al ámbito global sin que ello representara

³⁸ Société des Nations, *Journal Officiel*, suplemento especial núm. 93: "Actes de la douzième session ordinaire de l'Assemblée, Compte rendu des débats", Ginebra, 1931, p. 33.

³⁹ Consúltese *El Nacional*, Ciudad de México, 9-10.IX.1931.

⁴⁰ Société des Nations, *Journal Officiel*, suplemento especial núm. 93: "Actes de la douzième session ordinaire de l'Assemblée, Compte rendu des débats", Ginebra, 1931, p. 102; Díaz, y Martini, pp. 269-270.

un ajuste ideológico o una simple medida para contrapesar a su poderoso vecino, sino más bien un replanteamiento de la capacidad propia de esta política para avanzar sin límites hacia el horizonte internacional. Por tanto, en la incorporación de México en el escenario de la diplomacia multilateral, con su ingreso en las organizaciones de Ginebra, debe apreciarse un punto inequívoco de inflexión en la historia de sus relaciones internacionales.

Fuentes

Hemerografía

El nacional

Journal Officiel

Archivos

AHGE-SRE, Archivo Histórico Diplomático “Genaro Estrada” de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, Ciudad de México

AOIT, Archivo de la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra

ASDN, Archivo de la Sociedad de Naciones, Ginebra

Bibliografía

Barrera Aguilera, Ó. J. (2011)

La guerra del Chaco como desafío al panamericanismo: el sinuoso camino a la Conferencia de Paz de Buenos Aires, 1934-1935. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 1, pp. 179-217.

Corro, J. L. (1938)

Hacia una Sociedad de Naciones de América. (Tesis de licenciatura inédita). Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Díaz, L. M. (1983)

Historia de las relaciones internacionales de México. México: Porrúa.

Díaz, L. M. y Martini, J. G. (comps.). (1977)

Relaciones diplomáticas México-España (1821-1977). México: Porrúa.

Estrada, G. (1987)

La diplomacia en acción. México: Secretaría de Relaciones Exteriores.

Falcón Salgado, J. R. (2011)

El ingreso y la participación de México en la Sociedad de Naciones (1919-1940): las contribuciones diplomáticas de México frente al segundo conflicto italo-etíope. (Tesis de licenciatura inédita). El Colegio de México, México.

Fischer, Th. (2012)

Die Souveränität der Schwachen: Lateinamerika und der Völkerbund, 1920-1936. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.

- Garciadiego, J. (2000)
Alfonso Reyes, embajador en Argentina. En A. Staples *et al.*, *Diplomacia y revolución: homenaje a Berta Ulloa*. México: El Colegio de México, pp. 97-121.
- Herrera León, F. (2014)
México en la Sociedad de Naciones, 1931-1940. México: Dirección General del Acervo Histórico Diplomático.
- Herrera León, F. (2011)
México y la Organización Internacional del Trabajo: los orígenes de una relación, 1919-1931. *Foro Internacional*, 204, pp. 336-355.
- Herrera León, F. (2018)
"Estudio introductorio" en *México y la Sociedad de Naciones. Una antología documental*. Morelia: Archivo General de la Nación / Secretaría de Relaciones Exteriores-Dirección General del Acervo Histórico Diplomático/Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo-Coordi- nación de la Investigación Científica, pp. 15-32.
- Hudson, M. O. (1932)
Mexico's admission to membership in the League of Nations. *The American Journal of International Law*, 1, pp. 114-116.
- Katz, F. (2008)
La guerra secreta en México: Europa, Estados Unidos y la revolución mexicana. México: Ediciones Era.
- Meyer, L., Segovia, R. y Lajous, A. (2004)
Historia de la revolución mexicana, 1928-1934: los inicios de la institu- cionalización. México: El Colegio de México.
- Meyer, L. (2000a)
La marca del nacionalismo. México: Senado de la República.
- Meyer, L. (2000b)
México en un triángulo. México, Estados Unidos y Europa. En A. Sta- ples, *et al.*, *Diplomacia y Revolución: homenaje a Berta Ulloa*. México: El Colegio de México, pp. 123-140.
- Meyer, L. (1981)
México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942). Mé- xico: El Colegio de México.
- Meyer, L. (1991)
Su majestad británica contra la Revolución mexicana, 1900-1950. Mé- xico: El Colegio de México.
- Perkins, D. (1964)
Historia de la doctrina Monroe. Buenos Aires: Eudeba.

- Pi-Suñer, A., Riguzzi, P. y Ruano, L. (2011)
Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010: Europa. México: Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Py, P. (1991)
Francia y la revolución mexicana, 1910-1920 o la desaparición de una potencia mediana. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sánchez Andrés, A. y Herrera León, F. (2011)
“Contra todo y contra todos”: la diplomacia mexicana y la cuestión española en la Sociedad de Naciones, 1936-1939. Tenerife: Idea.
- Sánchez Andrés, A. (2010)
México en el siglo XX: del porfiriato a la globalización, Madrid: Arco Libros.
- Scholes, W. y Scholes, M. v. (1970)
Gran Bretaña, los Estados Unidos y el no reconocimiento de Obregón. *Historia Mexicana*, 3, pp. 388-396.
- Schuler, F. E. (2000)
Mexico Between Hitler and Roosevelt: Mexican Foreign Relations in the Age of Lázaro Cárdenas, 1934-1940. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Schuler, F. E. (2010)
Secret Wars and Secret Policies in the Americas, 1842-1929, Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Smith, R. F. (1969)
Estados Unidos y las reformas de la revolución, 1915-1928. *Historia Mexicana*, 2, pp. 189-227.
- Urrutia, F. J. (1928)
Le Continent Américain et le Droit International, París: Rousseau & Cie.
- Wehrli, Y. (2016)
Etats latino-américains, organismes multilatéraux et défense de la souveraineté. Entre Société des Nations et espace continental pan-américain (1919-1939). (Tesis de doctorado inédita). Université de Genève, Ginebra.
- Wehrli, Y. (2006)
La multiplicité des intervenants dans la résolution pacifique du conflit du Chaco (1932-1935): un obstacle à la paix? En Chetail, v., et al. *Prévention, gestion et sortie des conflits*, Ginebra: Institut européen de l'Université de Genève, pp. 181-200.

Recibido: 11/04/2019. Aceptado: 25/11/2019