



## La Política Exterior de México en los años de la Guerra Mundial

Antes del 1 de septiembre de 1939 —cuando estalló la Segunda Guerra Mundial, y las tropas alemanas invadieron Polonia— México había padecido ya los efectos de la tensión internacional que habría de desembocar en el conflicto armado. Las consecuencias de esta situación fueron positivas en varios aspectos y negativas en otros. Por un lado, México tuvo más capacidad de negociación internacional, especialmente con Estados Unidos. La inminencia del conflicto influyó, indudablemente, en la respuesta de este país a medidas tomadas por el Gobierno mexicano, entre las cuales destaca la expropiación petrolera de 1938, que se hizo precisamente en el mismo mes de la anexión alemana de Austria. Facilitó la labor de algunos funcionarios, entre ellos, Josephus Daniels, su embajador en México, quien insistía en mostrar comprensión por las reformas cardenistas. Por otro, la situación mundial también permitió a México reorientar por algunos meses la venta de ciertas cantidades de petróleo hacia Alemania y Japón cuando las empresas expropiadas hicieron boicot a esas exportaciones.<sup>1</sup>

La Segunda Guerra Mundial desequilibró la economía mundial y planteó una serie de problemas coyunturales a todos los países. A la vez aceleró y profundizó el reordenamiento de la economía internacional que se venía gestando desde la depresión de 1929 e implicaba acomodos en la división internacional del trabajo y en los ciclos de negocios que son parte de esa división.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Este comercio descendió bruscamente al iniciarse el conflicto bélico.

<sup>2</sup> Peter Gourevitch, *Politics in Hard Times. Comparative Responses to International Economic Crisis*, Ithaca y Londres, Cornell University Press, 1986. Gourevitch hace un análisis muy sugerente de las formas en que distintos países se han ajustado a los grandes reordenamientos de la economía mundial, entre ellos el que se inició en 1929 y se consolidó en la segunda postguerra.



El embajador de Estados Unidos en México, Josephus Daniels, insistía en mostrar comprensión por las reformas cárdenistas.

En el decenio de 1930, en los países afectados por la crisis de 1929 se discutió ampliamente sobre las políticas que debían adoptar. Los temas de esas discusiones giraron alrededor de las antinomías capitalismo-socialismo, mercado-Estado de bienestar, protecciónismo-libre comercio. En algunos países se llegó en ese decenio a un consenso interno sobre políticas económicas generales que se mantendrían durante y después de la guerra, y que en muchos casos culminaron en la creación de un "Estado de bienestar"; en otros, los patrones de desarrollo o políticas económicas adoptadas en la preguerra cambiaron profundamente o se abandonaron a causa de la guerra.<sup>3</sup>

Como se sabe, muchos gobiernos reaccionaron a la depresión con una política económica ortodoxa, la deflación, que no sirvió para resolver los problemas; recurrieron entonces a políticas de estímulo a la demanda mediante el gasto público deficitario, a crear sistemas de seguridad social, subsidiar la producción de determinados bienes y, en general, a la participación más amplia del Estado en la economía.<sup>4</sup>

México fue uno de los países que adoptó en un primer momento políticas ortodoxas, pero que rápidamente las abandonó y utilizó a fondo, especialmente en la segunda parte del decenio, el gasto público deficitario para estimular el crecimiento. Durante la presidencia de Cárdenas se introdujeron profundas reformas económicas y sociales —que tanto correspondían a reivindicaciones populares hasta entonces postpuestas cuanto hacían frente a los problemas coyunturales—. Estas reformas polarizaron a la sociedad mexicana y estimularon la discusión sobre la orientación que debía tener el país. No se había terminado aún de definir ese proyecto cuando las consecuencias de la expropiación petrolera obligaron a reducir el ímpetu reformista; luego, la guerra presentó nuevas alternativas y obligó a tomar nuevos rumbos. Se fue dibujando un camino para México que dejó atrás al país modesto y equilibrado, dividido en tercios (minero, agrícola e industrial), ensueño de Gonzalo Robles, que parece haber sido el objetivo implícito del cardenismo. En medio del conflicto bélico se reabrió, con más intensidad, la discusión sobre el proyecto a seguir, y se fue creando el consenso político interno alrededor del mismo.

<sup>3</sup> P. Gourevitch, *op.cit.*, p. 125.

<sup>4</sup> El grado en que se acudió a este tipo de políticas fue variado. Alemania, Estados Unidos y Suecia lo utilizaron a fondo, no así Gran Bretaña (véase Gourevitch, *op. cit.*, pp. 124-180.)

Las condiciones creadas por la guerra fueron llevando poco a poco a México a una profunda concentración de sus vínculos económicos y a la cooperación abierta y formal con su vecino del norte. Recurrir a la cooperación formal no había sido práctica previa entre los dos gobiernos, pero en ese momento se facilitó y, como veremos, fue ventajosa para México, por la situación excepcional que provocó la guerra. El Gobierno mexicano manifestó desde un principio, de manera explícita o implícita, su voluntad de vincular la cooperación militar y económica con la solución de una serie de conflictos pendientes con Estados Unidos, entre los que sobresalía, por supuesto, el tema del petróleo, pero que incluía también comercio, deuda, distribución de aguas internacionales, etc. Se llegó así a una serie de acuerdos, aunque en algunas cuestiones muy delicadas, como la colaboración militar, sólo se hizo un convenio limitado para la defensa de la California estadounidense. Las negociaciones sobre cooperación militar global no se concretaron en convenio, sino mediante acuerdos tácitos. Esta amplia cooperación causó problemas que fueron aumentando conforme se debilitó la capacidad de negociación de México al acercarse el fin del conflicto y reducirse el interés de Estados Unidos en la colaboración de su vecino del sur.<sup>5</sup>

El Gobierno de Manuel Avila Camacho, sucesor de Cárdenas, que se inició en diciembre de 1940, se vio obligado a elaborar una política exterior que tuviera en cuenta las urgencias de la guerra y aprovecharla la coyuntura favorable para solucionar los conflictos externos pendientes en especial con Estados Unidos. También adoptó una estrategia con el propósito de influir en la estructura y decisiones de los organismos regionales y mundiales que se crearon en esos años y regirían el sistema económico internacional de la postguerra.

### La herencia cardenista

Al delinear su política hacia Estados Unidos, el nuevo Gobierno recogió la experiencia cardenista, sobre todo en lo que se refiere a negociacio-

<sup>5</sup> Esto parece confirmar las afirmaciones de teóricos realistas como Stephen Krasner, quien insiste en que la cooperación explícita entre países desiguales sólo es ventajosa para el país estructuralmente más débil en circunstancias o asuntos en que "las capacidades de poder son relativamente iguales". Krasner, que ha estudiado algunos casos de cooperación entre Estados Unidos y México, opina que durante la guerra hubo, por cierto tiempo, relativa simetría de poder entre esos dos países porque cambiaron los intereses norteamericanos (véase, por ejemplo, su artículo "La interdependencia simple y los impedimentos a la cooperación entre México y Estados Unidos, en Blanca Torres (coord.), *Interdependencia: un enfoque útil para el análisis de las relaciones mexicano-norteamericanas?*, México, El Colegio de México, 1989).



*—Reprinted from the Marshfield, Wis., Journal.*

Caricatura alusiva a la reacción del gobierno norteamericano hacia la expropiación petrolera

nes sobre asuntos pendientes y cooperación militar y económica. Recorremos que el gobierno estadunidense reaccionó a la expropiación petrolera con una serie de presiones económicas y enérgicas notas diplomáticas. Aparte de suspender las compras de petróleo mexicano, el Departamento del Tesoro se negó temporalmente a adquirir plata de nuestro país, se provocó la baja en el precio mundial de este metal y se excluyó a México de las cuotas para la importación del petróleo con reducción de impuestos. Sin embargo, tanto la política de buena vecindad como la tensa situación en Europa seguramente influyeron para que el gobierno de Washington no respondiera a todas las demandas de las compañías petroleras expropiadas que exigían se prohibiera cualquier importación norteamericana de este combustible o su exportación a otros países. Rechazó también las sugerencias del gobierno británico de hacer frente común y ejercer presión para que México anulara, sin más, la medida expropiatoria y aceptó ésta bajo la condición de que se pagara una indemnización justa, adecuada e inmediata.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Buena parte del contenido de este capítulo se basa en mi libro *México en la Segunda Guerra Mundial*, México, El Colegio de México, 1979; el interesado encontrará allí las fuentes primarias y secundarias que utilicé.

A instancias del presidente Franklin D. Roosevelt, los representantes de esas compañías se sentaron, no de muy buena gana, a negociar con funcionarios mexicanos, abandonando su posición inflexible de que nuestro país no tenía derecho a la expropiación y que debía devolverles sus propiedades. Poco después tuvieron también que dejar a un lado su pretensión de que se les indemnizara por los combustibles del subsuelo.

Roosevelt refrendó su actitud en la primavera de 1940. Al hablar con motivo del día de las Américas precisó que los países del continente debían resolver sus conflictos sin acudir a medidas coercitivas. Esta actitud era acorde con su "política de buena vecindad", pero también revelaba la urgencia de Estados Unidos por lograr la unidad continental frente a los acontecimientos europeos, y el creciente interés norteamericano en la colaboración de México.<sup>7</sup>

En los primeros meses de la guerra, los estrategas de Washington concentraron su atención en Brasil por su situación geopolítica.<sup>8</sup> Sin embargo, la caída de Francia, la invasión alemana a la Unión Soviética y las posibilidades de conflicto entre Japón y Estados Unidos aumentaron el interés de éste en México, y no sólo por razones de seguridad (se trataba de un territorio vecino con costas tanto en el Pacífico como en el Atlántico); también les atraían sus grandes reservas de petróleo, metales y minerales. Lograr su cooperación parecía conveniente a Estados Unidos que pronto se enorgullecería de ser "el arsenal de las democracias". Además, estimulaba el deseo del gobierno estadounidense de mejorar la relación bilateral un vago temor por el antinorteamericanismo que había en México y las simpatías por las naciones del Eje que creía percibir en algunos sectores de su sociedad. Le inquietaba, en particular, que nuestro país hubiera procurado aumentar su comercio con Alemania, Japón e Italia, a raíz del boicot impuesto por las compañías petroleras expropiadas.<sup>9</sup> Pensaba que había terreno fértil para que surgiera una activa "quinta columna" cercana a su territorio.

<sup>7</sup> En la declaración a la que se llegó, los países del continente acordaron establecer una zona de seguridad o neutralidad panamericana.

<sup>8</sup> Excelente recuento de la cooperación militar hemisférica es el de Conn Stetson & Bryan Fairchild, *The Western Hemisphere. The Framework of Hemisphere Defense*, United States Army in World War II series y Office of the Chief of Military History, U.S. Government Printing Office, Washington, 1960; véase también Gordon Connell-Smith, *El sistema interamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.

<sup>9</sup> El embajador Daniels manifestó esta inquietud al presidente Cárdenas, quien le dijo que México no estaría dispuesto a permitir la penetración e influencia de ningún país europeo (FRUS, 1939, v.v. pp. 55-56).



El Presidente  
Roosevelt, autor de  
la "Política de buena  
vecindad".

No logró desvanecer ese temor la insistencia del Gobierno de Cárdenas en su posición antifascista, bien probada con su apoyo a la República española y su enérgica protesta por la invasión alemana de Polonia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo, y su previa firme defensa —ante la Sociedad de Naciones— de Abisinia agredida por las fuerzas de Mussolini.<sup>10</sup> Tampoco pareció convencer a los norteamericanos el argumento de que por el boicot los mexicanos habían aumentado el comercio con los países del Eje. Unos cuantos escritores y muchos periodistas estadunidenses contribuyeron a fomentar ese temor al hablar de pescadores y agricultores de origen japonés en Baja California y sugerir que había una quinta columna en nuestro país.

Es muy probable que con el afán de tranquilizar a los norteamericanos, el Gobierno de Cárdenas subrayara una y otra vez su posición antifascista. En septiembre de 1939 había manifestado su resolución de

<sup>10</sup> Alfonso García Robles, "Política internacional de México", en *Seis años de actividad nacional*, México, Secretaría de Gobernación, 1946, p. 55.

mantenerse neutral ante el conflicto bélico,<sup>11</sup> pero paulatinamente dejó entrever que si la guerra llegaba a tierras americanas, México se alinearía del lado de las democracias. Igualmente, el Gobierno cardenista mostró gran tacto y cautela al responder a los sondeos de Estados Unidos sobre su posible participación en proyectos de defensa bilateral y hemisférica. Retrasó cuanto pudo responder concretamente a la solicitud de Washington para que hubiera contactos inmediatos entre militares de ambos países con el propósito de estudiar medidas específicas si se presentaba alguna situación grave para el continente. Los estadunidenses muy pronto mostraron interés en establecer bases militares en México; en un principio, nuestro gobierno dio a entender que los buques estadunidenses podían usar sus bases navales, con personal mexicano, en el momento que fuera necesario. Casi inmediatamente después aclaró que la defensa del territorio quedaría en manos de mexicanos, aunque estaba dispuesto a establecer aeropuertos y bases navales donde fueran indispensables para la defensa del hemisferio. En otras palabras, el Gobierno cardenista aceptaba recibir apoyo financiero y equipo militar de Estados Unidos, pero no a permitir el acuartelamiento de sus tropas en el territorio mexicano. Desde el principio señaló también la urgencia de que la cuestión militar tuviera carácter continental, que incluyera a todas las repúblicas americanas. De ahí la propuesta de resolución que México envió a la Reunión de Cancilleres en Panamá, que se celebró en 1939, sobre "Solidaridad Continental".<sup>12</sup>

Tomando en cuenta esta experiencia de negociación el Gobierno de Avila Camacho definió su política exterior cuyos objetivos centrales fueron aprovechar las oportunidades que permitía la guerra para la solución de conflictos externos pendientes y para el crecimiento económico y la adopción de medidas tendientes a reducir sus consecuencias negativas en la economía y sociedad mexicanas. Hubo que enfrentar, entre otros problemas, desequilibrios de mercados, llegada de capitales golondrinos o regreso de capitales mexicanos, gran demanda internacional de una serie de productos y escasez interna de otros.

También fue importante —pero a la corta más difícil— elaborar una política de cooperación militar que al mismo tiempo diera garantías y confianza a Estados Unidos, preservara la soberanía nacional y tranquilidad,

<sup>11</sup> Véase el discurso de Eduardo Hay en la Conferencia de Panamá. Ahí afirmó que "las naciones de América no deberán tomar parte activa en esta guerra". Sugirió veladamente, sin embargo, algunas dificultades para hacer compatible con la situación de neutralidad, la producción y venta de materias primas (*Discursos p. 7a*).

<sup>12</sup> Esta era en varios aspectos distinta a la que había propuesto Estados Unidos. FRUS, 1939, t.v. p. 25.

zara la opinión pública interna. Cooperar de manera abierta con Estados Unidos, especialmente en el terreno militar, era labor ardua; no era fácil convencer a la población mexicana que por largo tiempo había alimentado temor y hostilidad a aquel país. Estas actitudes tenían su causa y justificación en una larga serie de experiencias negativas.<sup>13</sup> Muchos, viendo también hacia el futuro, temían la penetración económica y cultural; la derecha católica aún manifestaba cierta animosidad o recelo ante el protestantismo de la sociedad norteamericana; la izquierda recelaba de los intentos hegemónicos del vecino del norte.

Así pues, al tomar posesión de su cargo, Avila Camacho puso énfasis en el panamericanismo, en la necesidad de que toda América colaborara en la defensa del continente, y en que México, siguiendo su tradición, apoyaba a la democracia. Comenzó a configurarse así lo que se llamó Doctrina Continental de México —que iba más allá de la cooperación militar—, que el nuevo Secretario de Relaciones Exteriores, Ezequiel Padilla, explicó y defendió ante el Senado de la República en abril de 1941. Padilla insistió en que era posible y necesaria la solidaridad panamericana; era deseable complementar los recursos que Estados Unidos poseía en abundancia —técnica y capital— con los de las naciones de América Latina. Opinaba que estrechar vínculos era posible y conveniente, porque había cambiado la actitud de Estados Unidos hacia el resto de América, como lo expresaba la política de buena vecindad de Roosevelt, en la que se renunciaba a usar la fuerza y se aceptaba la no intervención como principio rector de las relaciones entre los países del hemisferio. Defender y promover un programa de cooperación continental se convirtió en la preocupación central del nuevo Canciller, quien participó con inusitado fervor y entusiasmo en las reuniones del continente.

Al mismo tiempo que participaba más en las reuniones americanas, México cambió de manera sustantiva sus relaciones bilaterales. Gradualmente se unió a los aliados; después rompió relaciones diplomáticas con los países nazifascistas y las reanudó con la Unión Soviética y Gran Bretaña. Se buscó reforzar también los lazos con América Latina, aunque la guerra provocó, como dije antes, gran concentración de relaciones de todo tipo con Estados Unidos y ahondó la dependencia respecto a este país.

<sup>13</sup> La pérdida de la mitad del territorio, la complicidad del embajador Henry Lane Wilson en el asesinato de Madero, la férrea oposición a que se pusieran en práctica los postulados revolucionarios de la Constitución de 1917 y la reacción a la expropiación petrolera eran algunos de los muchos agravios que resentían los mexicanos.

## **Primeros pasos hacia la colaboración con los aliados**

De las declaraciones privadas hechas por funcionarios mexicanos a diplomáticos norteamericanos en cuanto a que toda agresión a una nación del continente sería vista como agresión a su país, se pasó a los hechos. En abril de 1941 se llegó a un acuerdo con Estados Unidos, en el cual se autorizaba a los aviones de ese país para que sobrevolaran el territorio de México. Casi al mismo tiempo, el Gobierno de Avila Camacho ordenó incautar los barcos italianos y alemanes que se encontraban en los puertos de Tampico y Veracruz, alegando actos de sabotaje que habían venido realizando marinos de esos países en distintas naciones del hemisferio. Luego siguieron convenios sobre venta exclusiva de materiales estratégicos a Estados Unidos y la prohibición de exportar esos productos a los países del Eje.<sup>14</sup>

Aumentó la preocupación y el descontento interno por esa colaboración. En mayo de 1941, Vicente Lombardo Toledano se hizo cargo de esa preocupación. Posiblemente con el propósito de obligar al presidente a definir claramente la cuestión y, de paso, calmar la opinión pública, publicó doce preguntas a Avila Camacho sobre el alcance de la colaboración que se pensaba tener con los Estados Unidos más los programas y medidas concretas que se tomarían. En su respuesta, el presidente subrayó que no pensaba ceder el dominio temporal sobre ninguna parte del territorio mexicano para establecer bases militares ni se había recibido financiamiento para ello. Insistió en que la defensa de México quedaría en manos de mexicanos y que nuestro país sólo participaría en la guerra si se agredía a alguna nación del continente. Precisó también que la declaración de guerra a las naciones del Eje por parte de un país americano no implicaría la entrada automática de México al conflicto, pero expresó sus dudas de que nuestro país pudiera permanecer al margen del mismo si el resto del Continente se viera envuelto en él.

En el verano de 1941 la población mexicana —que comenzó a responder poco a poco a la demanda de apoyo a los aliados desde un año antes, al saber de la caída rápida de Francia— se enteró con sorpresa del ataque alemán a la URSS. El Gobierno dio, entonces, un paso más hacia el abandono de la neutralidad. Ante la exigencia de la legación alemana de que rechazara las “listas negras”, hechas por los norteamericanos, de individuos y compañías que, se suponía, tenían lazos con Alemania e

<sup>14</sup> En julio de 1941 se firmaron convenios de venta exclusiva a Estados Unidos, durante 18 meses, de toda la producción exportable de cobre, plomo, zinc, cadmio, grafito, manganeso, mercurio, molibdeno y tungsteno.

Italia, y entre los que figuraban ciudadanos de esos países residentes en nuestro territorio, el Gobierno mexicano decidió suspender las relaciones comerciales con Alemania y cancelar los exequatur a sus cónsules. Al mismo tiempo retiró los cónsules mexicanos de Alemania, Francia y Holanda, y reconoció a los representantes diplomáticos de gobiernos en el exilio de países ocupados por tropas alemanas, lo que claramente significaba negar reconocimiento a los gobiernos colaboracionistas. Aunque el gobierno no tenía gran preocupación por la quinta columna que denunciaban los estadunidenses, y más bien con carácter preventivo, reformó los artículos 129 y 145 del Código Penal para incluir sanciones a quienes alteraran el orden interno o divulgaran información de gobiernos extranjeros en tiempos de paz, e introdujo el delito de disolución social. Comenzaron también a proliferar las declaraciones oficiales que subrayaban la vocación democrática de México y sugerían que ésta llevaba de manera natural a la comunidad de intereses con los aliados.

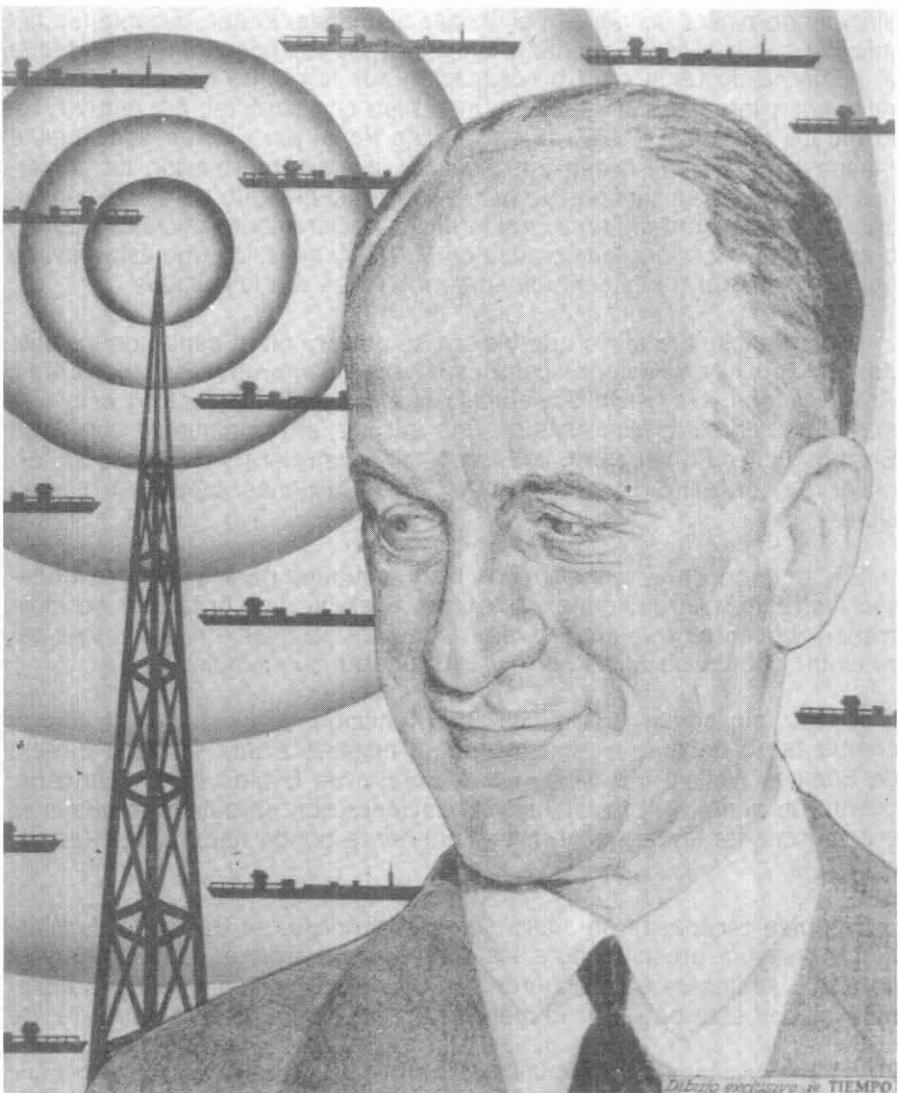
Era un poco paradójico que México se ubicara en el bando de los aliados y no tuviera relaciones con dos de sus miembros más importantes: Gran Bretaña y la Unión Soviética. Los lazos diplomáticos con esta última se habían roto hacía más de una década; el rompimiento con Gran Bretaña ocurrió a causa de la expropiación petrolera y de las notas formales de protestas británicas, cuyo tono Cárdenas consideró inadmisible.

El Gobierno de Estados Unidos hizo gestiones para que se reanudaran las relaciones entre México y Gran Bretaña. Los británicos se mostraban reticentes y se aferraban a la idea de castigar a nuestro país para evitar que las naciones petroleras siguieran su ejemplo.<sup>15</sup>

Pronto, sin embargo, algunos altos funcionarios británicos se dieron cuenta tanto de que era inconveniente negarse a una solicitud directa de Sumner Welles, influyente Subsecretario de Estado norteamericano, cuanto de que era útil restablecer relaciones con un país cuyo gobierno era claramente antifascista en un continente donde había simpatías hacia el Eje.

También recapacitaron sobre su actitud porque el Gobierno de Washington seguía presionando a las compañías petroleras estadunidenses para que se llegara a un acuerdo con México. Si tenían relaciones diplomáticas con este país, por lo menos podrían presentar directamente, de

<sup>15</sup> Para la primera respuesta de los británicos a la sugerencia del gobierno de Washington, véase NAW R659 712.41/104 memorándum sobre la conversación de Campbell y Dugan, septiembre 13 de 1941.



Dibujo exclusivo de TIEMPO

Sumner Welles, Subsecretario de Estado Norteamericano.

ser necesarias, sus reservas respecto al acuerdo. Así pues, en octubre de 1941, se apresuraron a restablecer relaciones para evitar que esta reanudación se viera como aceptación tácita de un convenio petrolero si éste se lograba antes.

No dejaban de tener razón los británicos. La discusión entre funcionarios de Washington y México sobre los asuntos pendientes, incluyendo el petróleo, había ido avanzando. A dos meses de iniciado el Gobierno de Ávila Camacho, delegados de ambos gobiernos comenzaron las negociaciones. Como ya dije, el Gobierno mexicano había mostrado de inmediato su disposición a cooperar con los acuerdos de venta de materiales estratégicos a volúmenes y precios fijados de antemano y a consentir que aviones de Estados Unidos sobrevolaran su territorio. En cambio, las negociaciones sobre los asuntos pendientes avanzaron a ritmo más lento. Poderosos grupos norteamericanos se oponían a que se negociaran soluciones sobre aguas internacionales y petróleo, y en ambos lados de la frontera había obstáculos para que se firmara un tratado de comercio.

No obstante, los funcionarios de Washington se mostraban ya más de acuerdo con las demandas de México, en cuanto a que el convenio para solucionar los problemas del petróleo debía tomar como base cifras menos abultadas que las que manejaban las compañías afectadas. Algunas investigaciones que ordenó el gobierno norteamericano en los libros de las compañías indicaron que el Gobierno mexicano tenía razón.

Entre tanto, los altos funcionarios estadunidenses estaban cada vez más convencidos de que era prácticamente inevitable que estallara la guerra con Japón. No parece haber sido simple coincidencia que el Secretario de Estado, Cordel Hull, apresurara la firma de convenios generales con México tres semanas antes del ataque japonés a Pearl Harbor. Antes de llegar a ellos, el Departamento de Estado presentó una especie de ultimátum a las compañías expropiadas que seguían poniendo trabas al acuerdo petrolero. Sin más, Hull propuso formar una comisión conjunta de dos expertos para evaluar los bienes expropiados sin incluir, como exigía México, el petróleo del subsuelo. La comisión debía recomendar monto y forma de pago. Esta fórmula, aceptable para el gobierno mexicano, fue la base de los convenios generales firmados entre los dos países el 19 de noviembre de 1941. En estos convenios se acordó también que el pago global por reclamaciones por daños a propiedades de ciudadanos norteamericanos sería de 40 millones de dólares.<sup>16</sup> Se convino

<sup>16</sup> Se reconocía una entrega previa de México de tres millones de dólares y el resto debía pagarse en anualidades de dos millones y medio.

también que Estados Unidos compraría plata por 25 millones de dólares, daría un crédito de 40 millones para estabilizar el peso y establecería una línea de crédito del Eximbank a México por 30 millones de dólares para a construcción de carreteras que se consideraban vitales para la defensa. Fuera de los convenios, se llegó también a un acuerdo para rehabilitar el sistema ferroviario mexicano, indispensable para el movimiento de los materiales estratégicos que México había accedido vender a su vecino del norte. Quedaron pendientes el asunto de las aguas internacionales y el caso de El Chamizal.

Menos avances hubo en los intentos mexicanos por lograr un acuerdo con los británicos. Con todo, éstos terminaron por aceptar el inicio de negociaciones de un convenio que siguiera el patrón del arreglo con las empresas norteamericanas. Para resolver el problema de la nacionalidad de la empresa petrolera El Águila, legalmente mexicana, se acordó que las negociaciones procurarían fijar una compensación que se daría al gobierno británico por los derechos e intereses de ciudadanos del Reino Unido, afectados por la expropiación. Las pláticas avanzaron lentamente, y terminó el sexenio sin que se llegara a un acuerdo.

### **Primeros efectos de la entrada a la guerra de Estados Unidos**

El ataque japonés a Pearl Harbor, significaba agresión externa a un país del continente, y obligaba a México —por los compromisos contraídos en las juntas de cancilleres de Panamá y La Habana— a participar en el conflicto. Pero el Gobierno mexicano procedió con cautela. No declaró la guerra al Eje como hicieron otros países del continente. Sí se apresuró a condensar la agresión y a romper relaciones diplomáticas y consulares con Japón, Italia y Alemania y —pocos días después— con Hungría. También denunció el Tratado de Amistad suscrito con Bulgaria.<sup>17</sup> Suspendería el otorgamiento de cartas de naturalización a los ciudadanos de esos países que residían en México, y unos días después comenzó a concentrar en el interior del país a los que vivían en las fronteras o en las costas y se requirió el registro de todos los extranjeros en la Secretaría de Gobernación.

A estas medidas inmediatas se fueron añadiendo otras: en ese mismo mes de diciembre de 1941, un decreto estableció que México no consideraría beligerantes a las naciones americanas que estuviesen en esta-

<sup>17</sup> Las relaciones se rompieron entre el 11 y el 18 de diciembre. No sucedió lo mismo con Rumania, ya que no existían relaciones diplomáticas entre los dos países.

do de guerra con países fuera del continente y dio autorización a barcos, hidroaviones y navíos de los países del hemisferio a fondear en aguas y puertos mexicanos. También se otorgaron facultades al Ejecutivo para permitir el paso por el territorio nacional a fuerzas de otras naciones americanas en caso de que hubiera urgencia extrema.

Días después de romper relaciones con Japón, el Gobierno mexicano creó la Región Militar del Pacífico, que reunió bajo el mismo mando las zonas militares de todos los estados costeros y las navales de La Paz y Acapulco. El expresidente Cárdenas fue nombrado Comandante de esa Región, designación con la que se intentaba conciliar las demandas norteamericanas de prevenir un ataque a su territorio desde México y los temores de muchos mexicanos de que la colaboración militar con Estados Unidos pusiera en peligro la soberanía nacional. Su bien conocida posición antifascista y su nacionalismo ofrecía garantía a ambos lados.

El general Cárdenas no perdió tiempo en informar que establecería su cuartel general en Ensenada y que se construirían tres bases navales —en Bahía Magdalena, Manzanillo y Salina Cruz— y varias estaciones de radar. Se apresuró también a reorganizar las escasas fuerzas disponibles en la zona mientras gestionaba el apoyo del Gobierno Federal. Su propósito era evitar que Estados Unidos —temeroso en esos momentos por su flanco occidental— se diera cuenta de cuán débil era la defensa de las costas del Pacífico mexicano y exigiera hacerse cargo de la misma. A Cárdenas le tocó negociar con John L. de Witt, Comandante del Cuarto Ejército norteamericano, un acuerdo de defensa provisional que sería puesto en práctica a ambos lados de la frontera; Cárdenas aprovechó su relativa autonomía para establecer ciertas bases de colaboración que puso límites claros a la participación estadunidense. Todo ello provocó algunos roces con De Witt, pero el alto mando militar norteamericano terminó por entender y aceptar esa posición.<sup>18</sup>

Algunas dependencias gubernamentales de Estados Unidos mostraron desde entonces cierta sensibilidad hacia las necesidades de política interna mexicanas. El Departamento de Estado se esforzó por explicar la actitud de Cárdenas a las autoridades militares. Roosevelt mismo expresó su comprensión a Eduardo Suárez, Secretario de Hacienda de Méxi-

<sup>18</sup> Muy al principio hubo algunos incidentes; así, por ejemplo, Cárdenas pidió que se retiraran treinta militares estadunidenses que habían entrado en territorio de Baja California y Sonora para comprobar que no había colaboradores del enemigo en esos estados y para fijar los lugares adecuados donde se instalarían las estaciones de radar. Opinaba el general, que el grupo se estaba excediendo en sus funciones (véase el *Epistolario de Lázaro Cárdenas*, Siglo XXI, México, 1974, pp. 450-452).

co, al comentar que estaba dispuesto a rechazar "las presiones del ejército, que (le pedía) establecer bases en México en prevención de un ataque, principalmente de japoneses". Le aseguró que, si era imprescindible establecer esas bases, las defenderían "soldados y jefes mexicanos bajo la bandera de su país".<sup>19</sup>

En el mes de enero de 1942 se anunció el establecimiento de la Comisión mexicana-norteamericana de Defensa Conjunta para definir la forma en que se daría la cooperación militar global. Y para reducir cualquier riesgo de sabotaje de una posible quinta columna, Avila Camacho decretó la nacionalización o intervención de los bienes de ciudadanos de países del Eje.

A pesar de todos estos preparativos básicamente militares, el Gobierno mexicano siguió insistiendo en que la batalla se daría esencialmente en el "frente de la producción", que México apoyaría a los aliados más en el terreno económico que en el militar. Consecuente con esta política fue la propuesta que el canciller Padilla presentó, ese mismo mes de enero, en la Tercera Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas celebrada en Río de Janeiro, propuesta que recibió el nombre de Recomendación de Producción de Materiales Estratégicos, en la que se instaba a esos países a producir más este tipo de bienes. En esa reunión, punto culminante de su cruzada en favor de la solidaridad continental, Padilla promovió activamente la Recomendación sobre Ruptura de Relaciones Diplomáticas con Japón, Alemania e Italia, por "haber el primero de estos Estados agredido y los otros dos declarado la guerra a un país americano". Por último, la delegación mexicana propuso romper relaciones comerciales financieras con esos países y recomendar que los gobiernos de América "no consideraran como beligerante a ningún estado americano que se encuentre o se llegue a hallar en estado de guerra con un país americano".<sup>20</sup>

Al mismo tiempo, el Gobierno de Avila Camacho puso especial interés en acelerar las negociaciones económicas con Washington para facilitar el flujo de bienes de y hacia el mercado estadounidense. En abril de 1942 se llegó por fin a un acuerdo sobre la indemnización de las compañías

<sup>19</sup> Eduardo Suárez reseña esta entrevista en su libro *Comentarios y Recuerdos (1926-1946)*, México, Porrúa, S.A., 1977, pp. 297-298. Tal vez recordando su experiencia en tratos diplomáticos con México, Roosevelt afirmó que los mexicanos éramos como "los chinos... que estando divididos como estaban (al final de la Primera Guerra Mundial) cuando se trataba de proteger algún interés de China, los representantes de ambos grupos olvidaban sus diferencias y defendían todos juntos los intereses de su país".

<sup>20</sup> García Robles, *op.cit.*, pp. 61-62.



El canciller mexicano Ezequiel Padilla, instó a los países americanos a producir materiales estratégicos.

petroleras que, en cierto sentido, contribuía a ese propósito porque quitaba obstáculos a la exportación del combustible.<sup>21</sup>

La firma de este acuerdo tranquilizó al Gobierno mexicano, pero no lo consideró suficiente. Le urgía la firma del convenio comercial que venía negociando para garantizar fácil acceso al mercado de Estados Unidos. México tenía grandes dificultades para importar muchos bienes, ya que desde julio de 1940 el Gobierno de Washington había impuesto una serie de controles a la exportación, que se hicieron más estrictos cuando Estados Unidos entró en guerra y, de hecho, constituyeron una poderosa arma estratégica y también política. Washington estableció un sistema

<sup>21</sup> La comisión mixta entregó su informe en abril de 1942. Se asignó un valor de 24 millones de dólares a los bienes de las compañías petroleras norteamericanas que aún no habían sido indemnizadas. Con base en ese informe, en noviembre de ese año se firmó el acuerdo con la Standard Oil, mediante el cual México se comprometió a pagar alrededor de 30 millones de dólares, cifra posiblemente superior al valor real de los bienes de superficie, pero que, como dice Lorenzo Meyer puede verse como éxito de México, porque se incluyeron sus derechos a los recursos del subsuelo (véase su libro, *Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1917-1942*, México, El Colegio de México, 1968, pp. 260-261).

ma de cuotas por país para vender rumerosos bienes. Esas cuotas eran insuficientes para casi todos las naciones latinoamericanas, porque tenían como base el monto de las exportaciones norteamericanas anteriores a la guerra y no tomaban en cuenta que estos países ya no podían importar de Europa. México se sentía con derecho a mejor abastecimiento, porque vendía de manera exclusiva y a precios bajos sus materiales estratégicos. La escases de maquinaria, equipo y una serie de insumos eran obstáculos para el crecimiento de la industria mexicana, algo que el Gobierno consideraba indispensable para sustituir bienes de consumo que no se podían importar.

En cuanto a las exportaciones, México quería garantizar la entrada al mercado estadunidense de algunos productos agrícolas, ganado, cerveza, petróleo, y que se redujeran algunas tarifas que se consideraban muy altas. Las negociaciones se iniciaron en abril de 1942, pero pasaron varios meses de discusiones, porque ambos países tenían intereses que no querían ver afectados e insistían en la protección. Por el lado estadunidense, se oponían más las compañías petroleras, porque a pesar de haber ya firmado un acuerdo sobre la indemnización por sus antiguas propiedades se resistían a que el petróleo mexicano entrara a su país. También se resistían los agricultores de California y Florida y los ganaderos de Texas, quienes temían la competencia de sus vecinos del sur. Los mexicanos por su parte, querían proteger ciertas industrias, como la textil, y dejar abierta la posibilidad de hacer lo mismo con algunos cultivos, como el de la vid, manzanas, duraznos, etcétera.

A pesar de esa demora en la firma del convenio comercial, el petróleo mexicano comenzó a exportarse en volúmenes cada vez mayores a Estados Unidos, lo que hizo también cada vez más difícil mantener la posición de neutralidad en la contienda. Los alemanes pasaron de las amenazas a las acciones en su reacción a lo que consideraban violación a la neutralidad. El 14 de mayo de 1942 se recibió la noticia de que un submarino alemán había torpedeado y hundido el barco "El Potrero del Llano", y que habían muerto cinco de sus tripulantes. México presentó de inmediato una protesta ante los países del Eje, y exigió una reparación antes del 21 de mayo. El Gobierno alemán se negó a recibir la nota de protesta que se le presentó a través del gobierno sueco, y japoneses e italianos no se ocuparon de contestarla. El 19 de mayo fue hundido otro barco mexicano, el "Faja de Oro".

Líderes y organizaciones políticas y obreras comenzaron a exigir desde el primer ataque medidas energéticas; otros, la declaración de guerra. Según sondeos y encuestas hechas por algunas revistas esas exigencias



Marinos sobrevivientes de los barcos mexicanos "Potrero del Llano" y "Faja de Oro", hundidos por los alemanes.

tuvieron eco, ya que los seguidores de esos grupos eran los que más dispuestos se mostraban a que México entrara en guerra. Pero la mayoría de la población seguía reticente,<sup>22</sup> ya por el recuerdo de la leva en los años revolucionarios, ya por la extrañeza de sentirse empujados hacia el bando encabezado por su tradicional adversario a un conflicto que consideraban ajeno.

### México en “estado de guerra”

Un día después de que terminó el plazo para recibir respuesta de los alemanes, en el que se supo habían hundido el “Faja de Oro”, el gabinete en pleno decidió solicitar a la Comisión Permanente que citara al Congreso con el propósito de que se dieran facultades al Presidente de la República para que declarara el estado de guerra con los países nazi-fascistas. Ese mismo día Avila Camacho pidió a Cárdenas que se hiciera cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional.<sup>23</sup> Al abrir el periodo de sesiones extraordinarias del Congreso, Avila Camacho precisó por qué se había optado por el “estado de guerra” y no simplemente la guerra. Se quería destacar el carácter pacifista de México, que iba al conflicto no por su propio deseo, sino “compelido por el rigor de los hechos y por la violencia de la agresión”. La Cámara de Diputados y, luego, la de Senadores aprobaron sin discusión la declaratoria del estado de guerra y la ley que establecía suspensión de varias garantías individuales.<sup>24</sup>

El PRM, las organizaciones obreras y otras agrupaciones políticas, se aprestaron a explicar y convencer a amplios segmentos de la población, que todavía mostraban desconcierto e incluso su enojo por la participación de México en el conflicto; el enojo se convirtió en franca resistencia, sobre todo en los medios campesinos, cuando en el mes de agosto se estableció el servicio militar obligatorio y la defensa civil.

Una y otra vez los líderes políticos de todo nivel insistieron en que era imprescindible la “unidad nacional” frente al conflicto bélico, unidad que, de paso, contribuía a restañar las heridas provocadas por los conflictos políticos e ideológicos del sexenio anterior. El cierre de filas en el PRM tuvo su momento culminante cuando seis expresidentes asistieron,

<sup>22</sup> Una encuesta hecha por la revista *Tiempo*, el 29 de mayo de 1942, encontró que 40.7% de los entrevistados estaban de acuerdo en que se declarara la guerra y el resto no.

<sup>23</sup> El expresidente se hizo cargo de la misma el 9 de septiembre de ese año.

<sup>24</sup> *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, y *Diario de los Debates*, Cámara de Senadores, 28, 29 y 30 de mayo de 1942.

desde el balcón de Palacio Nacional, al desfile del 15 de septiembre de 1942, en el que se mostró el equipo militar recibido bajo el Acuerdo de Préstamos y Arriendos firmado en marzo del año anterior con Estados Unidos.<sup>25</sup>

La prensa mexicana comenzó a apoyar la propaganda. Al principio de la guerra varios de los grandes periódicos mostraron simpatía hacia los países del Eje, pero esta actitud había ido cambiando. En ese cambio no sólo fue importante la actitud del Gobierno mexicano, sino también la intensa labor de la Oficina del Coordinador de Relaciones Comerciales y Culturales con Latinoamérica, creada por el gobierno norteamericano en agosto de 1940, que después se transformó en la Oficina del Coordinador de Asuntos Interamericanos.

Especial interés mostró el Coordinador, Nelson Rockefeller, en los medios de comunicación mexicanos, que no sólo eran importantes para convencer a la población mexicana sobre la bondad de la causa aliada, sino que se vieron como posible alternativa a los medios argentinos y españoles que hasta entonces habían tenido un gran peso en América Latina y cuyas tendencias profascistas eran bien conocidas. Con ese fin, los estadunidenses dieron un trato especial a la prensa, la radio y el cine mexicanos en lo que se refiere a suministro de papel, equipo y otros insumos que escaseaban tanto en América Latina como en Estados Unidos.

En el Comité Coordinador que la oficina de Rockefeller tenía en nuestro país, participaron activamente tanto miembros de la embajada de Estados Unidos en México, cuanto destacados dirigentes de grandes empresas norteamericanas, que se mostraron muy dispuestos a apoyar la tarea de neutralizar los esfuerzos propagandísticos intensos, pero con menos recursos, de la legación alemana mientras ésta se mantuvo abierta y, después, la de simpatizantes de los países ahora enemigos.<sup>26</sup>

En Washington se escribieron notas editoriales, artículos, panfletos, carteles y se prepararon noticieros cinematográficos para que se transmitieran y distribuyeran en México. Pero también hubo importantes muestras de fabricación mexicana de ese fervor nacionalista aliado y prolatinoamericano; las películas *La Isla de la Pasión*, *Simón Bolívar* y

<sup>25</sup> Presenciaron el desfile Plutarco Elías Calles, Lázaro Cárdenas, Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio, Abelardo L. Rodríguez y Adolfo de la Huerta.

<sup>26</sup> Sobre la "guerra de propaganda" véase José Luis Ortiz Garza, *México en Guerra*, México, Editorial Planeta, 1989.

*Soy Puro Mexicano* son sólo algunos ejemplos de este tipo. Sin embargo, tal vez el esfuerzo más importante se debió a la radio que llegaba a cada rincón del país.<sup>27</sup>

Mientras tanto, ya en la Secretaría de la Defensa Nacional, Cárdenas fue estableciendo las directrices generales para negociar la cooperación militar global, las cuales recogieron su experiencia en la comandancia de la Región del Pacífico. Dije antes que el 27 de marzo de 1942 se había firmado el acuerdo de Préstamos y Arrendamientos, recurso adoptado por los Estados Unidos para transferir materia y equipo militar a los aliados,<sup>28</sup> y México había estado recibiendo una cantidad importante de equipo. Por ello, los asuntos de importancia que se discutieron a partir de ese momento fueron los derechos de vuelo de los aviones norteamericanos en su paso hacia el Canal de Panamá, la construcción y el uso de aeropuertos y la posibilidad de admitir soldados estadunidenses para custodiarlos.

En los meses siguientes hubo mucha discusión en el seno de la Comisión Mixta. Presionaban los norteamericanos para conseguir más flexibilidad en el uso de los aeropuertos de Cozumel e Isla Mujeres, para que se establecieran allí sus cuadrillas y para que se aceptara la llegada de un escuadrón de combate a Tehuantepec. Los mexicanos proponían a su vez que tropas nacionales se encargaran de patrullar la zona del Caribe, para lo cual lo único que requerían era equipo adecuado. Se dejaba abierta la posibilidad de coordinar las fuerzas armadas de los dos países en caso de ataque a territorio continental. Ambas partes cedieron en la práctica en algunos puntos,<sup>29</sup> pero nunca pudo llegarse a la firma de un acuerdo global. Mientras las negociaciones avanzaban, lenta y difícilmente, se fue desvaneciendo la amenaza de ataque o invasión al hemisferio, y los dos gobiernos perdieron interés en el convenio.

Aun cuando, en términos generales, se mantuvo el compromiso gubernamental de que el ejército mexicano no participaría más allá de las

<sup>27</sup> Sólo en la ciudad de México, la oficina de Rockefeller patrocinaba en 1943 trece programas de radio en XEW, XEB, XEOY, XEQ, algunos de los cuales tenían auditorios muy amplios (*ibid*, p. 151).

<sup>28</sup> México debería devolver el equipo, si así lo solicitaba el gobierno norteamericano, y pagar 35% del valor del equipo transferido de manera definitiva. Al principio se estableció una línea de crédito de 10 millones de dólares. Más tarde, Washington ofreció a México 70 millones; éste prefirió que el monto disponible se fijara en 40 millones. Véase NAW R659 FW 812.24/1180 1/2 del 27 de marzo de 1942 y 812.24/1702. Memorandum de Duggan, 27 de diciembre de 1942.

<sup>29</sup> Por ejemplo, cuando se acrecentó la guerra submarina, México autorizó a tropas norteamericanas para que usaran temporalmente el aeropuerto de Cozumel.

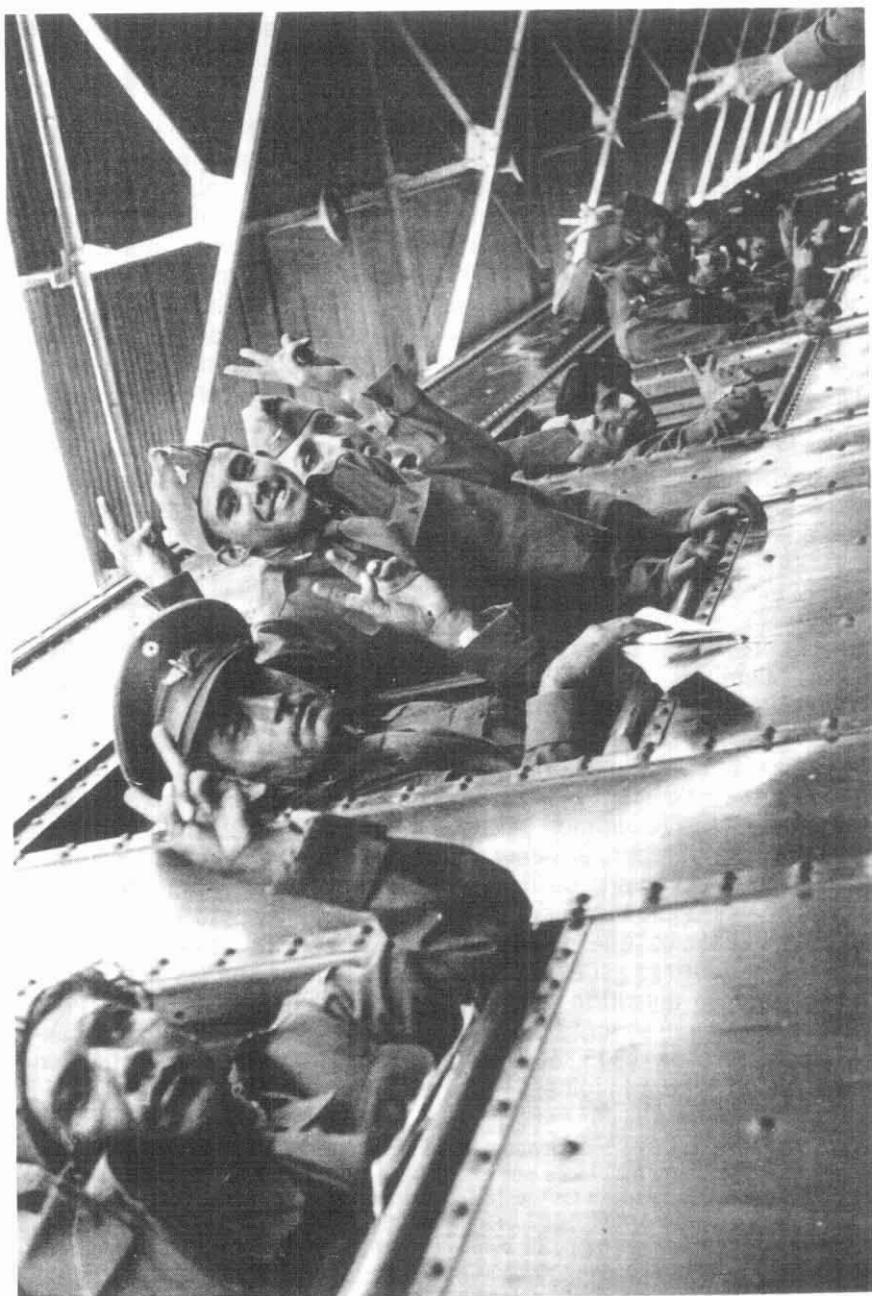
fronteras del país, algunos combatieron en el frente de batalla, ya bajo la bandera norteamericana, ya con el Escuadrón 201.

Las leyes de Estados Unidos facultaban a su Gobierno para reclutar a cualquier extranjero residente en su territorio que fuera ciudadano de un país cobeligerante. México, mediante los consulados, pudo proteger a sus ciudadanos hasta que declaró el "estado de guerra". A partir de ese momento, su condición de beligerante le obligaba a tomar medidas inmediatas ya que, según la Constitución, servir en ejércitos extranjeros podía significar para los mexicanos perder su ciudadanía. Para resolver esa situación, la Comisión de Puntos Constitucionales propuso un decreto que concedía permiso para prestar servicio militar o civil sin que se aplicara la sanción a todos los mexicanos residentes "en los distintos países de América que luchan contra las potencias del Eje".<sup>30</sup> Como contrapartida, más que nada simbólica, pocos días después se publicó otro decreto que obligaba a ciudadanos de otros países residentes en México a prestar servicio militar. Con esta base legal, a ese propósito, se llegó a la firma de un acuerdo mexicano-norteamericano el 22 de enero de 1943.<sup>31</sup>

Distintas fueron las causas de la participación en la guerra del Escuadrón 201. Miembros del ejército mexicano estaban interesados en aprovechar las facilidades que ofrecía el Gobierno de Estados Unidos para adiestrar un grupo selecto de aviadores y asistentes de tierra. La medida fue, quizás, también una forma de responder a la demanda de varios generales que desde 1943 mostraron interés por participar activamente en la guerra. Inclusive algunos de los que se oponían a esa participación —entre otros, al parecer, el general Cárdenas— con el tiempo cambiaron su actitud al ver que la participación de un pequeño grupo de militares profesionales podía redundar en algunas ventajas para el país. Además de los beneficios que podrían obtenerse con su adiestramiento y equipo, podría cubrirse así el requisito para participar en las negociaciones en las que se discutiría la paz y el reordenamiento mundial de la postguerra. El adiestramiento duró varios meses; casi al final de la contienda, en febrero de 1945, el Escuadrón preparado ya para entrar en combate, fue enviado a Filipinas.

<sup>30</sup> *Diario de los Debates*, Cámara de Senadores, 16 de octubre de 1942.

<sup>31</sup> El número de mexicanos reclutados por el ejército norteamericano que participaron en combate varía muchísimo según las fuentes consultadas. El gobierno de México señaló la cifra de 15,000 mexicanos, con 1,492 bajas —muertos, heridos, desaparecidos—. Otros llegan a contar un cuarto de millón de combatientes, en los que es posible se hayan incluido norteamericanos de origen mexicano.



Miembros del Escuadrón 201 que irían a combate a Filipinas.

Aunque no fueron muchos los mexicanos que estuvieron en el frente de batalla —según cifras oficiales mexicanas fueron 15,000; según las estadounidenses 250,000— varios cientos de miles sustituyeron a los estadounidenses reclutados por su ejército, que habían dejado campos agrícolas, fábricas, minas y vías férreas: fueron los braceros contratados de acuerdo al convenio bilateral que se firmó en 1942 e indocumentados que los precedieron y después los acompañaron.

Desde que estalló la guerra, la agricultura de Estados Unidos comenzó a crecer rápidamente; aumentó entonces la demanda de mano de obra, que en parte cubrieron los migrantes mexicanos que cruzaban el Río Bravo subrepticiamente. Esta corriente de indocumentados no era nueva, pero el había suspendido en los años treinta a causa de la depresión. En ese decenio, miles de mexicanos fueron repatriados voluntaria o forzosamente; la mayor parte carecía de ahorros, lo que causó problemas de reabsorción en la economía mexicana.

Es explicable, por ello, la reticencia del Gobierno mexicano cuando en Washington se hicieron los primeros sondeos sobre su disposición a firmar un convenio para que trabajadores temporales ingresaran a Estados Unidos. Se temía otra repatriación masiva al final de la guerra y se sabía de la discriminación y abusos cometidos en el pasado contra muchos trabajadores mexicanos.

El Gobierno norteamericano también tenía dudas y por ello había tardado en responder a la presión de productores de remolacha (Montana, Idaho y California), algodón (Arizona) y frutas y legumbres (California). Cuando Estados Unidos entró en guerra se recurrió a contratar mujeres y adolescentes, pero no fue suficiente, porque los sueldos que pagaba la industria atraían a la gente del campo; además los agricultores de origen japonés fueron aislados en campos de concentración. Las autoridades se vieron, entonces, forzadas a ceder. Por su parte, el Gobierno de Avila Camacho veía con impotencia como cada día aumentaba el número de mexicanos que migraban a Estados Unidos sin ninguna protección; los agricultores de Estados Unidos contrataban entusiasmados a centenares de mexicanos que cruzaban la frontera sin documentos legales.

Ante ese flujo imparable, una semana después que se declaró el estado de guerra, se formalizaron las negociaciones para firmar un convenio sobre trabajadores migratorios. Los representantes mexicanos tenían una serie de propuestas con las que procuraban evitar problemas que se habían presentado en otras épocas: repatriación masiva y discriminación racial de los migrantes, su reclutamiento por parte del ejército (co-

mo había sucedido en la Primera Guerra Mundial), salarios bajos y malas condiciones de trabajo. Se insistió en la garantía de un salario remunerador, habitación higiénica, servicio médico y gastos de repatriación. Igualmente se sugirió crear un fondo con parte de los ingresos de los trabajadores, que se les devolvería cuando regresaran a México.

Dos meses después, y ante la solicitud urgente de los agricultores norteamericanos, se firmó un "acuerdo ejecutivo", en que el Gobierno norteamericano, por conducto de la Administración de Seguridad Agrícola, aceptaba convertirse en el patrón de los braceros. Se contemplaba una subcontratación entre patrones y trabajadores de manera individual. Se garantizaba a los trabajadores la exención del servicio militar, la protección contra actos de discriminación racial, el pago de transporte y viáticos para los viajes de ida y vuelta, por cuenta del patrón, salarios iguales a los de los trabajadores nacionales de la zona, el empleo por un mínimo de 75% del periodo total del contrato y un pago de tres dólares diarios durante el tiempo que no trabajaran. Los braceros tendrían alojamiento, atención médica, protección en caso de enfermedades profesionales y accidentes, y servicios sanitarios "en los mismos términos que los demás trabajadores agrícolas". Esta estipulación parecía meramente simbólica, porque las leyes de Estados Unidos no establecían ese tipo de garantías para sus trabajadores.

Los sindicatos estadunidenses no se mostraron muy de acuerdo con el convenio, razón por la cual las autoridades subrayaron en sus declaraciones que los trabajadores mexicanos serían contratados únicamente para labores agrícolas y que regresarían a su país en cuanto levantaran las cosechas. Sin embargo, muy pronto abrieron también las puertas a ferrocarrileros, mineros y aún obreros industriales. El primer año los norteamericanos ofrecieron contratar a 6,000 trabajadores por año, pero en 1943 solicitaron que la cifra aumentara a 50,000 y en 1945 a 120,000. Algunas estimaciones indican que junto a los braceros cruzaron la frontera número casi igual de indocumentados.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Jorge Bustamante, en su trabajo *Espaldas mojadas: materia prima para la expansión del capital norteamericano* (El Colegio de México, Cuadernos del CES 9, 2da. edición, p.7) incluye las siguientes estimaciones, que parecen ser las que más se acercan al volumen real de los flujos

Año	Braceros	Inmigrantes ilegales devueltos a México
1942	4,203	10,603
1943	52,098	16,154
1944	62,170	39,449
1945	120,000	80,760
1946	82,000	116,320

Alrededor de la mitad de los que emigraron legalmente tenían trabajo en México. Las principales entidades proveedoras de trabajadores migratorios fueron en un principio, Michoacán, Guanajuato, Jalisco y los estados fronterizos. Posteriormente el Gobierno estableció cuotas por estados, pero algunos de ellos, especialmente los sureños, no llegaron a cubrirlas.

El hecho de que la emigración se originara en un puñado de estados, empezó a causar problemas por falta de mano de obra en los mismos. Los estados fronterizos fueron tal vez los más afectados. Pero también hubo quejas de agricultores michoacanos, y en otros estados del centro de la República se resintió la salida de obreros especializados. También empezaron a surgir problemas para alojar a los migrantes en las ciudades donde se establecieron centros de contratación. Además, la lentitud de los trámites para migrar legalmente favoreció la emigración sin documentos, que también fomentaban los granjeros norteamericanos interesados en tener mano de obra con menos exigencias. México comenzó a protestar por la laxitud de las autoridades de Estados Unidos ante la inmigración indocumentada; se llegó a hablar de una política de "puertas abiertas" en algunos estados, sobre todo Texas, al que el Gobierno mexicano había vetado como destinatario de braceros contratados legalmente, porque allí se los discriminaba y se les daba mal trato.



Trabajadores mexicanos sustituyeron a los estadunidenses reclutados por su ejército.

La afluencia de trabajadores indocumentados, que no recibían el trato convenido, propiciaba en ocasiones el incumplimiento de las garantías ofrecidas a los que habían sido contratados legalmente. La capacidad de negociación que México tuvo con Estados Unidos durante la guerra, le permitió por algún tiempo exigir el cumplimiento del convenio cuando comenzaron a recibirse denuncias concretas de que se violaban ciertos compromisos. El Gobierno norteamericano aceptó que funcionarios de la Secretaría del trabajo —y después diputados mexicanos— visitaran los campos agrícolas para ver en qué condiciones vivían los braceros.

En esos mismos años destaca la colaboración de los dos gobiernos para modernizar los ferrocarriles mexicanos, que estaban muy deteriorados. La guerra impuso a la red ferroviaria una carga excesiva, no sólo porque aumentó el volumen de material que iba o venía de Estados Unidos, sino porque la lucha submarina entorpecía el tráfico marítimo.

El 30 de junio, la cooperación ferroviaria quedó en manos de la oficina del Coordinador de Asuntos Internacionales del Departamento de Estado. Hechos los estudios preliminares, la Coordinación de Asuntos Interamericanos designó una misión especial que presentó al Gobierno de México los planes de rehabilitación.

Este quería un programa global para rehabilitar ferrocarriles y carreteras (con cargo a las partidas incluidas en el acuerdo de préstamos y arrendamientos), que superaba con mucho el interés estratégico que tenía para Estados Unidos el transporte mexicano. Pero los departamentos de Guerra y Estado se opusieron a que se usaran para esos fines los fondos del acuerdo de préstamos. Finalmente, en octubre de 1942, acordaron un programa inicial de cuatro millones de dólares para rehabilitar la red ferroviaria mexicana y accedieron a pagar una parte de lo que costaría rehabilitar o construir cuatro líneas: Laredo-Méjico, Torreón-Matamoros, Córdoba-frontera Sur y Chihuahua-Torreón.

El Gobierno mexicano, que advirtió desde el principio los beneficios que, a la larga, tendría la rehabilitación, esbozó un programa de ocho años por un monto de 300 millones de pesos, para reconstruir, reorganizar y rehabilitar los ferrocarriles. Con la ayuda de la misión, y a veces por cuenta propia, el Gobierno de Ávila Camacho procedió a renovar el equipo rodante y las vías férreas. A fines del sexenio, sólo en equipo rodante se habían invertido 153 200 000 de pesos; Estados Unidos aportó poco menos de la mitad, 15 millones de dólares. Mediante el programa, México adquirió 190 locomotoras nuevas y usadas, incluidas 52 eléctricas Díssel, 4 253 carros de carga y 143 de pasajeros; cambió por rieles

pesados gran parte de los 3 mil kilómetros de vías ligeras y adquirió material para construir más de mil unidades de carga. Pero el interés de Estados Unidos fue disminuyendo; en el verano de 1944, cuando la guerra tomaba un curso favorable a los aliados, la Coordinación de Asuntos Interamericanos decidió que la ayuda técnica era más valiosa. Derrotada Alemania, la misión, casi sin nada que hacer, desapareció el 31 de diciembre de 1946.

En 1942, año en que llegó a su punto máximo la capacidad de negociación mexicana, se firmó también un convenio, aunque no de carácter estrictamente intergubernamental, para solucionar otro problema pendiente: la deuda externa. Se trataba en su mayoría de créditos obtenidos bajo condiciones muy numerosas para el país antes y durante el Porfiriato, aunque los gobiernos revolucionarios habían recibido algunos.

En el periodo de la revolución armada se suspendió el pago de la deuda. Dispuesto a reanudarlo, en los años veinte el Gobierno mexicano firmó varios acuerdos con el Comité Internacional de Banqueros con Negocios en México, algunos de ellos producto de la presión directa o indirecta del gobierno norteamericano. Sin embargo, las condiciones económicas del país impidieron cumplirlos.

Bajo el Gobierno de Cárdenas volvieron a iniciarse negociaciones para llegar a un acuerdo. Para entonces, la situación internacional favorecía un arreglo mejor para México. Había ya antecedentes de que algunos países repudiaban o se negaban a pagar la deuda externa o interna. No sólo un gobierno revolucionario como el soviético se había negado a reconocer la deuda del gobierno zarista. Alemania, Gran Bretaña y Francia se habían beneficiado con reducciones considerables de su deuda. Las negociaciones con el Comité de Banqueros avanzaron mucho, pero se suspendieron abruptamente a raíz de la expropiación petrolera.

A principios de 1941, el Gobierno de Ávila Camacho manifestó al Comité que estaba dispuesto a reanudar las pláticas y envió una propuesta que preveía un acuerdo en pesos convertirlos a dólares a una tasa de cambio fija, para dar seguridad a los tenedores, y contemplaba reducir el principal de 75 millones de dólares a 55.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Se sugería una tasa de cambio de 5 pesos por dólar (en ese momento el tipo de cambio era de 4.80). No se contemplaban, como en el proyecto de acuerdo de 1938, aumentos en el servicio de la deuda en caso de que los ingresos fiscales mexicanos fueran superiores a 280 millones de pesos. En cambio, se proponía un aumento del servicio de la deuda de 13 a 20 o 30 millones de pesos anuales. Esta cifra había sido la base del proyecto de 1938.

Aunque formalmente el Gobierno de Estados Unidos no participaba en estas negociaciones, los dirigentes del Comité estaban en estrecho contacto con las autoridades de ese país, especialmente con el Departamento de Estado, cuyos funcionarios a menudo hacían sugerencias informales al Gobierno mexicano sobre la conveniencia de llegar pronto a un acuerdo.

Siguiendo la costumbre, el Comité pidió al Departamento de Estado que apoyara de manera informal la contrapropuesta, que se apresuraron a enviar al Gobierno de Avila Camacho, la cual rescataba muchas de las cláusulas del proyecto de acuerdo de 1938: se insistía en una emisión de bonos por cerca de 76 millones de dólares, aunque abría la posibilidad de que el tenedor de bonos aceptara un pago en pesos a una tasa de cambio más favorable que la que prevalecía en el mercado (sugerían 3.60 o 3.33 por dólar).

El Gobierno mexicano dio largas al asunto y sugirió, en cambio, que el Comité apoyara su compra de bonos en efectivo (algo que hacía discretamente) a precios ligeramente más altos de los que prevalecían en el mercado. Algunos empresarios mexicanos estaban haciendo lo mismo con apoyo del gobierno. El Comité no vio con buenos ojos esta política de repatriación de bonos, porque, en su opinión, era injusta para los tenedores. Pero el Gobierno de Avila Camacho la defendió con un argumento sólido: los tenedores de bonos porque en 1941 no eran los compradores originales ni sus descendientes. Los habían adquirido hacia poco tiempo a precios mucho más bajos del que se les ofrecía por su compra.<sup>34</sup>

Las peticiones del Comité de Banqueros al Departamento de Estado para presionar a México a fin de que anulara su política de repatriación de bonos y aceptara su contrapropuesta no tuvieron mucho eco. Varios funcionarios de ese Departamento se daban cuenta de que México no podría hacer frente a condiciones superiores de pago, porque debía pagar indemnizaciones (agrarias y por daños a propiedad de norteamericanos durante la Revolución) y por la expropiación petrolera.

Por ello, se limitaron a incluir en los convenios generales de 1941 una cláusula, según la cual, México se comprometía a procurar lo más pronto posible un arreglo con los tenedores de bonos de la deuda exterior y de la ferrocarrilera. Pocos meses después, el Departamento de Estado hizo

<sup>34</sup> Eduardo Suárez, *Memorias*, pp. 182-183.

oídos sordos a una velada sugerencia británica de presionar al Gobierno mexicano para que no siguiera adelante con la repatriación de bonos.<sup>35</sup>

Esa política de repatriación de bonos comenzó a dar frutos y dio confianza al Gobierno mexicano; en 1942 presentó una nueva propuesta al Comité, que en muchos sentidos se había endurecido. Se hablaba ya de emitir bonos por 40% del principal, a 80 pesos por cada 1000 dólares. Se sugería también la posibilidad de separar los bonos que estaban en manos de países aliados y los que tenía el enemigo.

Como táctica de negociación esta propuesta al parecer fue útil; en el mes de noviembre de ese año se llegó a un acuerdo (favorable a México si se le compara con las negociaciones anteriores). Nuestro país aceptó pagar la deuda en pesos o en dólares, según escogiera el tenedor, a razón de un peso por cada dólar nominal (a la tasa vigente de 4.85 por dólar). El plazo de amortización para las deudas garantizadas sería de veinte años y de veinticinco para las no garantizadas. El convenio incluía también una gran reducción de los intereses, especialmente aquéllos devengados antes del 1 de enero de 1923. Estipulaba el compromiso mexicano de adquirir anualmente bonos por un mínimo de 5 millones de dólares del valor nominal. No hubo compromiso de amortizaciones de capital anteriores a 1923, aunque sí se preveían redenciones anticipadas o compras en el mercado a precios inferiores a los establecidos en el convenio.<sup>36</sup> El Gobierno de México se obligó a presentar en el plazo de seis meses un proyecto de acuerdo similar a éste para solucionar el problema de la deuda ferrocarrilera. Sin embargo, las negociaciones sobre este asunto se alargaron más allá de la guerra.<sup>37</sup>

En otros rubros de la cooperación económica con los Estados Unidos la situación era menos sencilla. Quedó señalado que México se había mostrado bien dispuesto a firmar acuerdos para la venta exclusiva de

<sup>35</sup> México había sugerido poco antes a Gran Bretaña adquirir grandes cantidades de bonos, que poseían ciudadanos de ese país, a un precio ligeramente más alto del que se cotizaban en la bolsa de valores de Nueva York; el pago podría hacerse en efectivo, con petróleo o con fibras. Gran Bretaña rechazó la propuesta.

<sup>36</sup> Estudio cuidadoso de los términos del acuerdo es el de Jan Bazant, *Historia de la deuda exterior de México, 1823-1946*, México, El Colegio de México, p. 1968.

<sup>37</sup> En noviembre de 1945 se llegó a un convenio que ofreció dos opciones a los tenedores. Una era similar al convenio de 1942 en los que se refiere a capital e intereses. El segundo contemplaba la redención anual de bonos a precios crecientes, desde el 21 al millar del monto del capital original en 1946 hasta la par en 1974. Los británicos, que, se pensaba, tenían 40% de la deuda ferrocarrilera, veían mejor esta segunda opción. La redención anual era similar en ambas opciones, aunque no se estipulaba el pago de intereses corrientes en el caso de la segunda alternativa.

materiales estratégicos y que se iniciaron negociaciones para la firma de un tratado comercial, las que avanzaron lentamente por la oposición de grupos de interés en ambos lados de la frontera. Por fin, el 23 de diciembre de 1942 se pudo llegar a un convenio, que incluía la cláusula de nación más favorecida, estipulaba la obligación de consulta entre las partes antes de introducir cuotas o restricciones al comercio y modificaba las tarifas arancelarias de los dos países.<sup>38</sup> Para facilitar su buena acogida entre la opinión pública nacional, el Gobierno mexicano insistió en que sólo había hecho concesiones en aranceles de manufacturas que no se elaboraban en México o cuya producción nacional era insuficiente para satisfacer el mercado interno. Sin embargo, no faltaron críticas acerbas de dirigentes industriales, sobre todo de los agrupados en la recién creada Canacintra, organización que aglutinaba prioritariamente a medianos y pequeños industriales.

Junto con el tratado comercial se hicieron acuerdos particulares en los cuales se establecía que Estados Unidos compraría de manera exclusiva toda la producción exportable de hule, henequén, ixtle, cera de candelilla, garbanzo, plátano, sal y pescado. Estos eran contratos anuales, pero desde el principio se contempló la posibilidad de prorrogarlos por cuatro años. Los productores vieron estos convenios con simpatía porque les garantizaba un precio fijo y un mercado seguro. Para el Gobierno mexicano tenían un atractivo adicional: que a cambio se pudiera pedir el abastecimiento adecuado de un número amplio de bienes escasos que se importaban de Estados Unidos.

Pero ni el tratado comercial ni los acuerdos especiales fueron suficientes para garantizar de inmediato la reciprocidad que las autoridades mexicanas esperaban. El Gobierno norteamericano, —dije arriba— ejercía mediante del War Production Board control estricto en buena cantidad de las exportaciones. Su criterio principal, por razones obvias, eran las necesidades de guerra. A pesar de que México resultó más favorecido que otros países de América Latina por la cercanía geográfica y la posibilidad de ser abastecido mediante transporte terrestre, el país siguió padeciendo la escasez de muchos productos incluyendo algunos alimentos de consumo popular, materias primas, maquinaria, equipo y repuestos necesarios para aumentar la producción y hacer frente a la pérdida de otros mercados de importación y al aumento de la demanda interna. Empresarios y obreros comenzaron a manifestar preocupación porque las fábricas podrían parar o cerrarse por falta de insumos.

<sup>38</sup> México redujo entre 7 y 40% los aranceles de más de 200 artículos. Las reducciones más fuertes fueron las del trigo (40%), tractores (33%), refrigeradores y llantas (20%), leche en polvo (25%). Estados Unidos redujo los aranceles entre 30 y 50% en las importaciones de petróleo, zinc, plomo, cerveza y algunos productos agrícolas (*Universal*, 23, 25 y 28 de diciembre de 1942).

Los industriales reclamaban porque México vendía a Estados Unidos cobre y hule, y ellos carecían de los productos intermedios o finales que se elaboraban con ellos: cobre refinado, material elástico o llantas. Los agricultores veían con descontento que quienes producían oleaginosas y frutas para el mercado estadounidense sí recibían tractores y otros equipos que no tenían los que cultivaban para al mercado interno.

Al inicio de 1943 la situación empeoró sobre todo en el renglón de alimentos por las malas cosechas de maíz y trigo, por la dificultad para adquirir tractores norteamericanos para aumentar la producción, por la reorientación de muchos predios a cultivos de exportación y por la venta clandestina de algunos productos a Estados Unidos. Esta escasez aceleró la inflación y, con ella, el malestar de la población. El gobierno utilizó muy diversos medios para gestionar un mejor aprovisionamiento; se intensificó la actividad de los diplomáticos acreditados en Washington y se enviaron delegaciones para obtener mejor trato.

Conseguir mejor abastecimiento fue una de las grandes preocupaciones del Gobierno mexicano en sus negociaciones con Washington. En abril de 1943 se presentó la oportunidad de hacer estas gestiones al más alto nivel, cuando Roosevelt visitó Monterrey, gesto que se vio como muestra de interés de Estados Unidos en las relaciones con nuestro país (era la primera visita de un mandatario norteamericano al interior de México) y al que Avila Camacho respondió acompañando Roosevelt a Corpus Christi.

Días antes de la llegada de Roosevelt, en una conferencia impartida en la Universidad Nacional, el director del Banco de México, Eduardo Villaseñor, criticó el trato que estaba recibiendo México en comercio. El presidente norteamericano se mostró receptivo. Se acordó crear la Comisión Mixta de Cooperación Económica que debería revisar las solicitudes de México para apoyarlo a establecer algunas industrias prioritarias y, en general, a agilizar el flujo de productos de Estados Unidos. También se acordó que el Eximbank analizara la posibilidad de otorgar créditos para esas y otras empresas industriales. Este último compromiso reflejaba tanto el clima favorable de las relaciones entre ambos países cuanto la mejoría de la imagen financiera de México. Gracias a los acuerdos sobre el petróleo y la deuda externa México aparecía como un país solvente.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> En los acuerdos generales de 1941 se había convenido una línea de crédito de cuarenta millones de dólares para la estabilización del peso y otra por 30 millones para la construcción de carreteras, importantes por razones estratégicas. En 1942 se aprobó un crédito de seis millones de dólares para el establecimiento de Altos Hornos de México que debía producir planchas de acero también para el esfuerzo bélico. En ese momento se abría la posibilidad de financiamiento de industrias que fueran básicamente de interés para México.



Los presidentes Avila Camacho y Roosevelt en Corpus Christi, Texas.

Después de un año de reuniones y estudios la Comisión aprobó un programa mínimo de industrialización que constaba de veinte proyectos para el siguiente año y cuarenta para llevarse a cabo a largo plazo. Entre esos proyectos quedaron incluidos Altos Hornos de México, Celanese Mexicana, la fábrica de papel Atenquique, la presa El Palmito, algunas plantas hidroeléctricas y fábricas de cemento, química y textiles. Se convino que en el financiamiento de esas obras debía participar capital mexicano público y privado y, de ser posible, inversionistas extranjeros.

Hasta ese momento, el Gobierno de Avila Camacho no había sentido necesidad urgente de recurrir a préstamos o inversiones del extranjero por el superávit comercial obtenido en 1941 y 1942 y por el regreso de algunos capitales o la llegada de capitales "golondrinos". Buena parte de estos capitales no se habían utilizado productivamente ya por los obstáculos para importar maquinaria y equipo para nuevas empresas ya por el carácter especulativo de algunos de ellos, lo cual aumentó las tendencias inflacionarias.

Por ello, en los meses siguientes a la visita de Roosevelt tampoco se insistió en contratar créditos aunque empezó a estudiarse el financiamiento de proyectos específicos. Excepción fue la solicitud mexicana de un crédito para la industria petrolera, que necesitaba fondos porque era urgente modernizarla y, a la corta, proveerla del equipo y repuestos que no habían podido obtenerse por el boicot de las compañías expropiadas. Las autoridades mexicanas creían que la concesión de un crédito daría a entender que Washington aceptaba plenamente que la industria seguiría estando en manos de mexicanos; de lograrlo, se pensaba, también sería más fácil la adquisición de equipo petrolero. La petición resultó contraproducente, ya que provocó una oleada de presiones del Gobierno estadounidense para el reingreso de capital extranjero a esa industria.

En 1942 se hizo un primer intento de conseguir un préstamo para la industria petrolera. El Gobierno solicitó financiamiento para instalar en Azcapotzalco una planta de refinación de gasolina de alto octanaje. La posibilidad de que esa planta llegara a producir mil barriles diarios de combustible para aviones la hizo atractiva para algunas dependencias de Washington, entre ellas el Departamento del interior y en especial la Oficina del Coordinador del Petróleo para la Guerra;<sup>40</sup> otras, encabezadas por el Departamento de Estado, opusieron férrea resistencia a cualquier crédito para el desarrollo de la industria petrolera.

<sup>40</sup> Esta sección se basa primordialmente en documentos del Departamento de Estado existentes en los Archivos Nacionales de Washington, NAW, RG 59. 812.636.3

El Departamento de Estado logró posponer la aprobación de cualquier crédito, y sus funcionarios aumentaron las presiones para que reingresara la inversión extranjera a la industria petrolera de México. No querían —según pretendieron aclarar— que la industria se abriera sólo al capital norteamericano, sino al de cualquier país, algo difícil en momentos como aquellos.

Los estadunidenses buscaron el apoyo de empresarios y funcionarios mexicanos que creían abiertos a éste reingreso. Estos, a decir verdad, no eran muchos, porque el consenso de la mayoría era que la industria petrolera debía ser propiedad de la Nación. El acceso a combustibles baratos facilitaba el crecimiento industrial que el país experimentaba en esos años, razón por la cual empresarios y Gobierno veían esa situación conveniente y deseable. Había menos acuerdo sobre si el petróleo debía mantenerse en manos estatales o permitir el ingreso de capital privado mexicano. Algunos insistían en la conveniencia de admitir a inversionistas privados por la descapitalización de la industria y la dificultad para producir de manera eficiente (en parte a causa de los obstáculos para adquirir maquinaria, equipo y repuestos y de problemas laborales) y, sobre todo, por la urgencia de impulsar trabajos exploratorios.

Los cambios en la ley petrolera de 1940 (puesta en práctica en 1941) permitían a Pemex celebrar contratos de exploración de yacimientos con empresas mixtas en las que el capital estatal fuera mayoritario; con esto se dejaba también un resquicio para que entrara inversión extranjera, pero no era suficiente, opinaban las compañías petroleras, que exigían cambio más profundo en la legislación.

La posición del Departamento de Estado se fue haciendo cada vez más dura y explícita. Para ayudar a ciertos proyectos esenciales el Gobierno de Estados Unidos puso la condición de que el mexicano se definiera sobre la posible participación de capital extranjero en la industria petrolera.

Los funcionarios y políticos de México que se oponían al reingreso del capital extranjero buscaron entonces apoyo en políticos estadunidenses que no veían con buenos ojos las compañías petroleras o que, simplemente, anteponían los intereses estratégicos de su país a los particulares.

En marzo de 1943, poco antes de la visita de Roosevelt a México y gracias en parte a la presión del Secretario del Interior, Harold L. Ickes, se aprobó un crédito de 10 millones de dólares para construir la refine-

ría. Los funcionarios del Departamento de Estado no se amilanaron y, casi al mismo tiempo, el embajador George Messersmith presentó a Avila Camacho una propuesta de participación de las compañías norteamericanas en la perforación de pozos, exploración de yacimientos y distribución en el extranjero de los excedentes de petróleo mexicano. Para hacerla más aceptable, se precisaba que México conservaría sus derechos sobre el subsuelo y que Pemex mantendría el control de la industria.

La propuesta se hizo al Secretario de Relaciones Exteriores de México, a quien Messersmith creía bien dispuesto a que llegara inversión extranjera. Pero Padilla señaló de inmediato la gran oposición interna al regreso del capital extranjero y la necesidad de encontrar una fórmula que conciliara esa participación con el principio de que México debía mantener el control de sus recursos naturales y, particularmente, del petróleo.

Los funcionarios de Washington insistieron en el tema por dos razones: una, porque las reservas de Estados Unidos comenzaban a reducirse dramáticamente; otra, porque algunas pequeñas compañías petroleras estaban haciendo ofrecimientos concretos al Gobierno mexicano para participar en la exploración y perforación. El Departamento de Estado, en particular, deseaba que se garantizara la entrada a todo tipo de compañías y no sólo a las pequeñas.

Para presionar a México no sólo se recurrió al financiamiento; también se intentó convencerlo de que sólo las grandes compañías petroleras podían garantizar explotación adecuada y oportuna del petróleo. Uno de los argumentos era que tal vez pronto se encontrarían sustitutos a ese energético, por lo que convenía el país explotarlo lo más rápidamente posible; otro era que, en la postguerra, probablemente caería la exportación de metales y minerales, y que sólo el petróleo podía compensar las divisas que dejaran de llegar por esa reducción.

A pesar de que algunos funcionarios mexicanos se mostraban, por lo menos en apariencia, más favorables a la inversión extranjera, lograron imponerse los que se oponían a ella. Al acrecentarse la presión del Departamento de Estado, las autoridades mexicanas presentaron una contrapropuesta: establecer una sociedad en la que los extranjeros contribuyeran con el capital y la técnica y Pemex con sus propiedades. Las empresas no recibirían acciones, sino documentos que les garantizarían un porcentaje de las utilidades. Esta propuesta no agrado a los funcionarios del Departamento de Estado y menos aún a las compañías que insistían en la modificación de las leyes petroleras.

La urgencia de contar con petróleo seguro llevó entonces al Departamento del Interior y a Roosevelt a hablar en términos vagos sobre la posibilidad de facilitar fondos para trabajos de exploración y explotación a fin de obtener petróleo para constituir una reserva con fines militares. Roosevelt refutó nuevas objeciones del Departamento de Estado, cuyo interés, dijo, no debía ser el reingreso de las compañías a México, sino contar con reserva apropiada de petróleo para usos militares.<sup>41</sup>

Los funcionarios del Departamento de Estado dejaron entonces de oponerse abiertamente al otorgamiento de crédito confiados en que su aprobación no sería inmediata. Mientras tanto, procuraron convencer a Roosevelt y a otros funcionarios que su posición era correcta y ventajosa para el país. La estrategia de ganar tiempo de funcionarios mexicanos que se oponían al regreso de las compañías petroleras había tenido éxito. Cuando el tema volvió a surgir hacia fines del sexenio, Estados Unidos no tenía tanta urgencia de conseguir petróleo y México podría resistir más las presiones de algunas dependencias de Washington.

Sin esperanza ya de contar con financiamiento del Gobierno estadounidense Pemex siguió buscando apoyo en compañías petroleras pequeñas, para fondos, suministro de maquinaria, equipo y repuestos muy difíciles de conseguir. Por ese entonces las empresas grandes mostraban cierto desinterés en los campos petroleros mexicanos, porque otros gobiernos más acogedores estaban dispuestos a ofrecerles amplias garantías para sus inversiones y hacia allí orientaban sus fondos.

Al parecer, el Departamento de Estado seguía interesado, ya que hizo un nuevo sondeo mediante su embajador en diciembre de 1945. Avila Camacho contestó que el asunto del petróleo ya no podía discutirse en su periodo sino en el de su sucesor. En el verano de 1946, el nuevo embajador de Washington, Walter Thurston, recibió instrucciones de presentar, en cuanto fuera posible al Presidente electo Miguel Alemán las siguientes bases para reiniciar negociaciones sobre el tema: 1) firma de un contrato de manejo y participación que diera absoluto control a las empresas y no ya concesiones de derechos sobre el subsuelo; 2) exenciones de impuestos de todo tipo y libertad de exportación de excedentes; 3) ganancias proporcionales a las inversiones y riesgos de las compañías. Había confianza en que México cedería a estas exigencias dadas las dificultades financieras, de producción y sindicales por las que atravesaba Pemex, y la competencia de países más dispuestos a aceptar las demandas de las compañías petroleras. Pero terminó el sexenio sin que se presentara esta propuesta.

<sup>41</sup> NAW, RG 59, 812.6363/7-1944 de Roosevelt al Secretario de Estado, 19 de julio de 1944.

Un último acuerdo sobre un asunto pendiente que favoreció la guerra fue el de la distribución de aguas internacionales. En 1936 se hicieron negociaciones sobre distribución de las aguas del Río Colorado (que nace en Estados Unidos) y las del Río Bravo (que en buena parte nacen en territorio mexicano), pero no fructificaron porque California se negó a contribuir con una cuota de 1 850 234 metros cúbicos de agua para México.<sup>42</sup>

La urgencia del estado de Texas porque se llegara a un convenio, ya que existía el riesgo de que México redujera el volumen de agua que les llegaba del Río Bravo, favoreció una nueva ronda de negociaciones entre los estados de la Unión Americana que compartían el problema. En 1942 se ofreció a México una cuota de 1 150 000 pies cúbicos que fue rechazada. Dos años después, en febrero de 1944, a pesar de las protestas de California, se llegó a un acuerdo sobre límites y aguas. Ventajoso para México en algunos sentidos, establecía que nuestro país recibiría aguas de cualquier origen, (las ya utilizadas en riego, por ejemplo); no se precisaba su calidad. La delegación mexicana trató sin éxito, de que se incluyera una estipulación en ese sentido. En esos momentos más preocupados por la cantidad que por la calidad, los mexicanos aceptaron el convenio, con la confianza en que Estados Unidos respetaría el derecho internacional en esa materia. Se dejó así la puerta abierta a futuros conflictos.

Quedó otro asunto pendiente, el del Chamizal, que se había politizado en ambos lados de la frontera. Una declaración del canciller Padilla Nervo, en que se exigía la aceptación del laudo de 1911, enfrentó las opiniones en Estados Unidos y provocó la ruptura de las negociaciones en 1945.<sup>43</sup>

### **Los ajustes del fin de la guerra**

A partir de 1944, conforme aumentaron las posibilidades de triunfo de los aliados comenzaron a discutirse a nivel internacional y en cada país los ajustes que sería necesario hacer para facilitar el tránsito de economías orientadas en mayor o menor grado a la guerra a una época de paz. México ya había comenzado a sentir algunos problemas distintos de

<sup>42</sup> Alan Lee Moberly, *Fences and Neighbors: El Chamizal and the Colorado River. Salinity Disputes in U.S.-Mexican Relations*, Washington, American University, 1974, pp. 239 y ss.

<sup>43</sup> *Ibid.*, pp. 180 y ss.



El canciller Luis Padilla Nervo exigía la aceptación del laudo de 1911 en el asunto sobre El Chamizal.

los que había tenido hasta entonces. Dije antes que en los primeros cuatro años de la guerra el abastecimiento inadecuado de una serie de productos que se compraban en el extranjero había provocado la inflación. Las gestiones diplomáticas ante Washington tuvieron algún éxito, pero no se logró resolver totalmente el problema. A partir de 1944, el gobierno norteamericano comenzó a disminuir el control de la exportación de numerosos bienes, la mayoría superfluos o de lujo, y de los precios de estos bienes, que comenzaron a aumentar con bastante rapidez. En cambio, se mantuvo el control y la escasez de maquinaria, equipo y otros insumos.

El Gobierno mexicano, que había visto con impaciencia las dificultades para adquirir bienes necesarios para equipar su industria o alimentos para su población, se dio cuenta, a fines de 1943, que las divisas ahorradas forzosamente por los obstáculos para importar podían dilapidarse rápidamente en la satisfacción de la demanda diferida de productos suntuarios o no indispensables. Se deseaba que esas divisas se usaran en reponer la planta industrial que se había desgastado mucho durante la guerra, ya que por las dificultades para adquirir maquinaria y equipo la mayor parte se había utilizado en dos o tres turnos diarios. Además buena parte de la planta, que se había instalado en los años veinte y treinta, se había vuelto obsoleta por el avance tecnológico que hubo durante la guerra.

La modernización de la industria fue pronto uno de los temas políticos candentes. Tratando de evitar que se esfumaran las reservas de divisas, en diciembre de ese año, se expidió un decreto que elevaba los aranceles para algunos bienes que no estaban incluidos en el tratado comercial de 1942. De inmediato, Washington objetó la medida alegando que iba en contra del acuerdo. Las autoridades mexicanas defendieron el decreto con el argumento de que permitiría aumentar los ingresos fiscales y podía contribuir a frenar la inflación, pero no lo pusieron en vigor.

Apenas unos meses después, en junio de 1944, un nuevo decreto autorizó a la Secretaría de Hacienda a limitar o exigir permisos previos para importar algunos productos. En esta ocasión, a las protestas de Estados Unidos, que no tardaron en surgir, México respondió diciendo que deseaba impedir que productos norteamericanos no indispensables inundaran su mercado.<sup>44</sup> En esta ocasión, el Gobierno mexicano no an-

<sup>44</sup> En las pláticas con diplomáticos de Estados Unidos, funcionarios mexicanos señalaron que en ese país se usaban controles más o menos encubiertos, pero tenían el mismo objetivo como la Orden de Importaciones Generales M-63.

ló el decreto, pero se comprometió a aplicarlo lo menos posible y en caso de hacerlo, a dar aviso previo a los diplomáticos estadunidenses.

Muy pronto, el Gobierno mexicano comenzó a defender sus medidas proteccionistas no sólo alegando problemas de balanza de pagos<sup>45</sup> sino también su deseo de proteger la industria que había crecido mucho al amparo de la protección natural que le dio la guerra. Sus representantes insistieron en foros internos, bilaterales y multilaterales, en el derecho del país a industrializarse.

Washington advirtió que estaría menos dispuesto a mejorar el abastecimiento de México o darle precios especiales para ciertos productos, si continuaba con el proteccionismo; diplomáticos y funcionarios mexicanos comenzaron entonces una diligente labor para convencer a los estadunidenses sobre las ventajas de que México fuera próspero y tuviera una industria sólida y con bases firmes, e insistieron en que no se pensaba proteger industrias que no tuvieran bases económicas adecuadas.

Mientras tanto, para cumplir con su compromiso con Washington, las autoridades mexicanas restringieron la aplicación del decreto de julio de 1944 a lo absolutamente indispensable, lo que redujo las divisas en los meses siguientes. Al agravarse la situación de la balanza de pagos el Gobierno tuvo que recurrir en diciembre de 1944 a la introducción de permisos para importar artículos que estaban incluidos en el tratado bilateral de comercio. No cedió a las presiones para que diera marcha atrás, aunque propuso formar una comisión bilateral permanente que analizara los conflictos que surgieran entre los dos países. A causa de los graves problemas de reordenación mundial que enfrentaba Estados Unidos y de que el sexenio llegaba a su fin se pospuso el estudio de esa propuesta y México no insistió en ella. Quedó, pues, pendiente el problema de la incompatibilidad entre la intención mexicana de proteger su industria y el tratado bilateral de comercio, que le imponía una serie de restricciones. Pronto se vio en nuestro país que su denuncia era urgente.

<sup>45</sup> Las importaciones totales de México habían aumentado a precios constantes, de 4,608.5 millones de pesos en 1943 a 6,644.9 en 1944. En los años siguientes crecieron para casi alcanzar los 8,000 millones en 1945 y 10,800 en 1946. Entre 1943 y 1944 el aumento en las importaciones de bienes de consumo había sido superior a 40%, ligeramente arriba que el aumento de las importaciones de bienes de capital (Grupo Secretaría de Hacienda, Banco de México, Manual de Estadísticas Básicas para el Análisis y Proyecciones del desarrollo económico de México), 1964, mimeografiado. Cuadro IX-2; véase también Raúl Ortiz Mena, et. al., *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior*. México, NAFINSA, 1953, pp. 413-420.

Según el Gobierno mexicano, era además necesario enfrentar otros problemas, especialmente en lo que concernía a exportaciones. Las ventas a Estados Unidos y América Latina, sobre todo a Centroamérica, que habían crecido entre 1940 y 1943, disminuyeron abruptamente en 1944 y se temía que cayeran al terminar la guerra. Ya se observaba una caída dramática en las exportaciones de manufacturas a Centroamérica y la de productos agrícolas a Estados Unidos, pero se quería evitar que la baja se acentuara y que fuera especialmente grande en el renglón de la minería.<sup>46</sup> Por fortuna para México, la reconstrucción de Europa extendió la emergencia más allá del conflicto armado, lo que pospuso y atenuó el desplome.

Otro asunto que debía resolverse al final de la guerra fue el de los trabajadores migratorios. Para todos parecía obvio que al regreso de los soldados norteamericanos muchos mexicanos serían desplazados y tendrían que iniciar el flujo de regreso. Sin embargo, la realidad resultó bastante más compleja. Pronto fue claro que la mano de obra mexicana seguía siendo necesaria por razones distintas a las que habían existido durante la guerra. Los salarios industriales resultaban mejores y favorecían la emigración del campo a las ciudades. Algunos trabajos que desempeñaban los mexicanos eran arduos, mal pagados y, por lo tanto, poco atractivos para los que regresaban del frente. Además, durante la guerra se había mecanizado mucho la agricultura norteamericana y requería cada vez menos de trabajadores a lo largo del año; sólo necesitaba un mayor número de ellos en los períodos de pizca y recolección. La mano de obra mexicana, por su carácter temporal, era muy adecuada. Además, al aumentar el número de mexicanos indocumentados que cruzaba la frontera bajaban salarios, lo que para los agricultores era muy conveniente.

Esa fue una de las razones por las que los sindicatos norteamericanos, que no habían protestado mucho durante la guerra, comenzaron a movilizarse contra el programa de braceros y en general, de la inmigración mexicana.

En noviembre de 1946 se firmó un acuerdo para la devolución de los braceros contratados, a más tardar en marzo de 1947. En cuanto a los trabajadores indocumentados, cada gobierno pidió al otro mayores esfuerzos para prevenir ese flujo. Los mexicanos sugirieron desde enton-

<sup>46</sup> La guerra había alentado un poco a esta industria mexicana en decadencia y había provocado cambios importantes en la estructura de las exportaciones mineras, reduciendo la participación de los metales preciosos y aumentando la del plomo y el zinc.

ces que se sancionara a los empleadores, los norteamericanos pedían que México reforzara la vigilancia para impedir que los trabajadores cruzaran la frontera.

Se cerró el sexenio sin una solución al problema y aumentó el hacinamiento a ambos lados de la frontera. Las autoridades mexicanas no lo graban trasladar a sus lugares de origen a todos los trabajadores que eran detenidos por el Servicio de Inmigración Norteamericano, por lo que expresó su disposición a admitir sólo cien indocumentados diariamente.

### México y la reordenación mundial

Al mismo tiempo que el Gobierno mexicano comenzó a negociar con Estados Unidos los ajustes que impuso el fin de la guerra, participó en las conferencias internacionales en que se crearon los principales organismos mundiales que regirían al mundo de la postguerra.

Las delegaciones mexicanas llegaron a las primeras de estas conferencias animadas por una buena dosis de optimismo. Confiaban en que los países pequeños podrían contribuir a crear instituciones que orientaran sus esfuerzos a mantener una paz más duradera y, especialmente, crearan condiciones que permitieran un mundo más justo en lo económico.

Muy pronto, sin embargo, vieron diluirse sus esperanzas ante la tosudez de los grandes. Aun antes de que fueran derrotados los ejércitos del Eje eran ya palpables las diferencias de interés entre los aliados. Eran visibles los primeros escarceos de lo que llegaría a ser la Guerra Fría, la pugna, aunque sorda aún, entre los países capitalistas y el hasta ese momento único país socialista. Los esfuerzos de Churchill para que se iniciara un segundo frente en Europa no tenía tanto el interés de reducir la presión alemana sobre el ejército soviético, sino evitar que la URSS, dado el repliegue de los alemanes, extendiera sus tropas e influencia en Europa. Antes de que terminase el conflicto, se percibieron también la diferencia de intereses que tenían Estados Unidos y los que fueron sus aliados latinoamericanos. Para el primero, reconstruir Europa tenía prioridad casi absoluta; las principales razones de esta urgencia eran evitar que fuera campo fértil del proselitismo soviético. Los países latinoamericanos, aun cuando reconocían la lamentable situación en que se encontraban los países aislados por la guerra, temían que un énfasis exagerado en su reconstrucción impidiera o retrasara por un tiempo más o menos largo el apoyo de Estados Unidos para mejorar sus condiciones de vida.



Josephus Daniels y Henry Wallace, presentes en la conmemoración del 125 aniversario de la Independencia de México.

Esas prioridades se mostraron claramente en la Conferencia Internacional de Bretton Woods, celebrada en 1944, diez meses antes de que Alemania fuera derrotada, donde se discutieron los problemas monetarios internacionales que se preveía iban a surgir al fin del conflicto.

Como se sabe, el objetivo de esa reunión sugerida por Roosevelt era crear una o varias instituciones que deberían dirigir y resolver en la posguerra los problemas monetarios de los países miembros: "debían estabilizar los tipos de cambio, acortar los períodos de desequilibrio en la balanza de pagos, crear condiciones bajo las cuales se pudiese promover un continuo movimiento de capital productivo entre los diversos países y, por último, reducir el uso de restricciones en el tráfico de divisas, arreglos cambiarios bilaterales, mecanismos monetarios múltiples y prácticas discriminadoras en los cambios. Al mismo tiempo, mediante un uso adecuado del crédito, se ayudaría a la reconstrucción de los países devastados por la guerra y al desarrollo económico de aquellos países que no [habían] logrado una suficiente acumulación de capital para explotar sus recursos naturales".<sup>47</sup>

Se desecharó un anteproyecto amplio y ambicioso presentado por John Maynard Keynes, en el que se preveía una sola institución con funciones de banco central de los bancos centrales de las naciones miembros y de dirección de las operaciones de corto y largo plazo, por el temor de que ni el Congreso estadounidense ni el Parlamento inglés lo vieran con buenos ojos. En consecuencia, la discusión giró alrededor de las facultades de dos instituciones: un fondo monetario encargado de prevenir guerras financieras entre los países miembros y de asistir a los bancos centrales que se encontrasen en dificultades temporales, y un banco encargado de hacer préstamos a largo plazo a los países miembros. Harry White encabezó la comisión encargada de discutir el proyecto del fondo, Keynes presidió la que analizó el del banco y Eduardo Suárez, Secretario de Hacienda de México y jefe de su delegación, la que se encargó de estudiar proyectos conexos, (la designación se interpretó como distinción para México).

El ambiente de la Conferencia fue de aparente unidad, que los aliados consideraban importante mostrar cuando el enemigo estaba en retirada, pero no vencido, lo que —según los delegados mexicanos— dio lugar a mucho autoritarismo. Sin embargo, los países latinoamericanos sugirieron modificaciones de los proyectos y algunas fructificaron. En esta ocasión, sus delegados formaron un equipo que discutía entre sí y presentaba un frente común.

<sup>47</sup> Eduardo Suárez, *Comentarios*, p. 373.

La delegación mexicana manifestó su deseo de que el Banco Mundial que debía crearse no tuviera como objetivo único ni más importante reconstruir Europa por urgente que esto fuera. El apoyo al desarrollo económico de los países menos adelantados debía ser uno de sus principales objetivos de largo plazo. Esta enmienda a la propuesta original de Keynes fue aceptada, aunque no la sugerencia del delegado mexicano de que se llamara Banco de Fomento y Reconstrucción. Opinaba el delegado, que ese cambio reflejaría la importancia del objetivo futuro ante el otro, también importante, pero de corto plazo.

El delegado mexicano también objetó la propuesta de que un pequeño grupo de países, todos desarrollados, revisaran las solicitudes de préstamos para fomento económico. Tuvo el apoyo latinoamericano para rechazar la propuesta de que el peso de cada estado en las decisiones del Banco fuera proporcional al capital que aportara al mismo.<sup>48</sup> Se aceptó que los países latinoamericanos tuvieran dos representantes permanentes en las juntas de gobierno del Banco y Fondo, sin que se tomara en cuenta el porcentaje de sus aportaciones.<sup>49</sup> México también propuso que se restaurara la plata, junto con el oro, como patrones monetarios internacionales. Se obtuvo la disposición, en buena medida simbólica, de que "los avances pudiesen constituir sus reservas con la proporción en plata que ellos desearan".<sup>50</sup>

Unos cuantos meses después México fue sede de la Conferencia de Chapultepec, en la que participaron Estados Unidos y todos los países de América Latina excepto Argentina.<sup>51</sup> Estos habían pedido una conferencia interamericana para discutir los mecanismos y las medidas que deberían adoptarse para reducir los efectos negativos sobre sus economías al llegar la paz. Se temía ante todo que cayera la demanda mundial y, en consecuencia, los precios de las materias primas que exportaban, y que se prolongaran las enormes dificultades para adquirir maquinaria y equipo. Tomando en cuenta que Estados Unidos se perfilaba como líder mundial con múltiples compromisos en todo el orbe, querían asegurar lo más pronto posible su cooperación para desarrollar sus economías; temían su desinterés, porque el gobierno norteamericano comenzaba a adoptar un enfoque universalista. Deseaban reforzar el sistema intera-

<sup>48</sup> Esto hubiera implicado que los Estados Unidos contaran con 50% de los votos, Gran Bretaña, con 25% y Francia, con 10%.

<sup>49</sup> Cosío Villegas, *Memorias*, México, Joaquín Mortiz, 1979, pp. 220-221.

<sup>50</sup> Suárez, *op.cit.*, p. 281.

<sup>51</sup> Este país había sugerido infructuosamente desde varios meses antes una reunión hemisférica para discutir los problemas que enfrentaba con Estados Unidos a causa de la neutralidad que mantuvo durante la mayor parte de la guerra.



En la Conferencia de Chapultepec se analizaron los efectos económicos del fin de la guerra.

mericano y conseguir para éste una relativa autonomía de la organización mundial que pensaba crearse con el proyecto de Dumbarton Oaks. Opinaban los gobiernos latinoamericanos que este proyecto —en cuya elaboración sólo habían participado los “grandes”— daba un peso excesivo a los países desarrollados en la toma de decisiones, lo que iba contra su deseo de que en esa organización prevaleciera la igualdad jurídica de los estados.

Estados Unidos no mostró mucho entusiasmo ni prisa en una reunión interamericana, ya que ofrecía ventajas, pero también implicaba riesgos. Podía constituir una buena oportunidad para exponer su visión del mundo de la postguerra que en lo económico se apoyaba firmemente en el liberalismo. Así desalentaría pronto una corriente que comenzaba a fortalecerse con rapidez en favor de proyectos de sustitución de importaciones, que habían comenzado durante el conflicto bélico y que en el futuro necesitarían gran protección industrial. Pero la exposición de estas diferencias en lo económico podía diluir la ventaja de una reunión que expresara la unidad política del continente. Aún más riesgos veía Estados Unidos en el esfuerzo latinoamericano por comprometerlo en un pacto regional, que podría desencadenar la formación de bloques en otras regiones del mundo.

Sin embargo, ante el malestar de las naciones americanas, Estados Unidos aceptó celebrar la conferencia, (con carácter de especial, lo que permitiría excluir a Argentina), para tratar los temas más urgentes: creación de un organismo mundial, problemas económicos y sociales de América Latina y lo que se denominó “la cuestión argentina”.

Aunque la prensa mexicana y, en general la de toda América Latina, manifestó exagerado optimismo en que la solidaridad continental redundaría en ventajas para todos sus miembros, el discurso de Avila Camacho al inaugurar la conferencia dejó traslucir cierta inquietud porque el orden internacional que se estaba gestando descuidara o relegara la opinión y participación de los países no poderosos. Si la guerra se había peleado en nombre de la democracia, era inaceptable que la victoria de los aliados no trajera avances en ambos terrenos. Si los países del hemisferio no desarrollaban una base material que diera por resultado la democracia económica, la democracia política sería frágil. Tras esas palabras se vislumbraba la inquietud del presidente mexicano porque se estaba fortaleciendo una corriente entre los países de América Latina que favorecía los aspectos de cooperación militar interamericana.

Las palabras del Secretario de Estado, Edward Stettinius, confirmaron muy pronto los temores de los estados iberoamericanos. Su país, dijo Stettinius, debía asumir un papel mundial y apoyaba decididamente el liberalismo económico. De su discurso se desprendía una jerarquía de problemas internacionales muy distinta a la de muchos del sur del continente.

En el aspecto militar se llegó al acuerdo de que los países consultarían y tomarían medidas colectivas entre ellas, y recurrirían a la fuerza si alguno de ellos era amenazado o agredido. Se superaban las resoluciones de La Habana (1940), porque en este caso se hablaba de agresión a cualquier estado y no sólo de los no americanos que agredieron a un país del continente. La delegación, estadunidense logró que el compromiso se extendiera sólo hasta el fin de la guerra, pero los latinoamericanos consiguieron que la octava resolución denominada Acta de Chapultepec, recogiera su interés en que el compromiso tuviera un carácter permanente con la firma de un tratado que se discutiría en cuanto terminara la guerra.

La diferencia de intereses y los esfuerzos de compromiso se manifestaron en otras resoluciones. La Carta Económica de las Américas que se firmó durante la conferencia, consignó la opinión de Estados Unidos en favor del liberalismo económico, al subrayar las bondades del sistema de iniciativa privada y la necesidad de estimular la inversión nacional y extranjera, reducir (o quitar) las barreras al comercio internacional, estabilizar las monedas y eliminar los excesos de nacionalismo económico. En la carta se afirmó que la libertad e igualdad de oportunidades y la seguridad de los individuos acrecentaría el empleo y la producción y, en consecuencia, aumentaría la calidad de vida de la población.

Algunos delegados no compartían del todo ese punto de vista, por lo que se incluyeron en la carta párrafos que matizaban ese liberalismo a ultranza o procuraban, por lo menos en la letra, conseguir mínima reciprocidad entre las partes. A instancias de México se estableció que debía existir igualdad de acceso a los bienes necesarios para la industrialización y el desarrollo económico a cambio de la igualdad de acceso a comercio y materias primas. También se recogió, como cuestión de interés general, el avance de la industrialización de las naciones iberoamericanas, aunque se precisó que las empresas debían tener bases económicas sólidas que no hicieran indispensable la protección arancelaria elevada o permanente. Esta especie de compromiso simplemente anticipaba las diferencias y discusiones en los organismos interamericanos que se establecerían.

Por el interés de México (que tuvo la adhesión de unos cuantos delegados) en convertir la Unión Panamericana en institución política se decidió encargar al Consejo Consultivo de la Unión preparar un anteproyecto de pacto constitutivo que se discutiría en la Novena Conferencia Internacional Americana. Se aceptó la propuesta mexicana de que el anteproyecto incluyera una declaración de derechos y deberes de los estados, otra sobre derechos y deberes del hombre, y el compromiso de los estados miembros de cumplir esas normas.

En cuanto a medidas de urgencia para resolver problemas de corto plazo, se logró que Estados Unidos aceptara no suspender súbitamente sus adquisiciones de productos estratégicos y negociar los reajustes. Se rechazó una propuesta de México que, viendo al futuro, buscaba conseguir acuerdos regionales para proteger bienes con los cuales competían las colonias que aún quedaban en América, porque su mano de obra muy barata disminuía los precios.

Uno de los asuntos más delicados que se trató en la conferencia y en el que también hubo gran diferencia de opiniones entre Estados Unidos y los países de América Latina, fue la participación en la creación de la nueva organización mundial. Querían los iberoamericanos que las naciones del continente presentaran un frente común en la reunión constitutiva convocada para el mes siguiente en San Francisco, pero no lo consiguieron; la delegación norteamericana logró incluso anular un intento de concertar, por lo menos, la actuación de los latinoamericanos.

No obstante, en la resolución XXX se dejó constancia de la visión que América Latina tenía sobre la nueva organización: universal, con principios y fines más numerosos y precisos, una Asamblea General con amplias facultades, una Corte Internacional de Justicia cuya jurisdicción y competencia fuera también más amplia que las proyectadas en Dumbarton Oaks; que tuviera un organismo promotor de cooperación cultural entre las naciones, y América Latina estuviera adecuadamente representada en el Consejo de Seguridad. Ante todo se quería que hubiera mecanismos para hacer compatible la organización interamericana con la mundial.

Estos puntos reflejaban, en gran parte, la opinión de México sobre el proyecto de Dumbarton Oaks, que el Gobierno de Avila Camacho había dado a conocer poco después de recibirla. Creía el Gobierno mexicano, que el proyecto debía reformarse, para dar a la Asamblea más facultades que las mínimas que éste le otorgaba, y debían reducirse las que se asignaban al Consejo de Seguridad; proponía un medio democrático pa-



El presidente norteamericano Harry S. Truman asistió a la reunión de San Francisco.

ra designar a los miembros no permanentes del Consejo y que en vez de miembros permanentes (las grandes potencias victoriosas) fueran semi-permanentes. Pedía también que la membresía fuera universal y obligatoria, aun cuando aceptaba que en ese momento no se incorporara a los países vencidos. En cuanto a la cooperación económica, México propuso que el Consejo Económico y Social fuera uno de los órganos esenciales de las Naciones Unidas y que se le concedieran facultades muy amplias para proteger los derechos internacionales del hombre, en el desarrollo de la economía, del comercio internacional, etcétera.

Muchas de las sugerencias hechas por México y, en algunos casos, por varios otros países iberoamericanos, se aceptaron en la reunión de San Francisco. Los Estados latinoamericanos —que en ese momento constituían dos quintas partes de los posibles miembros— consiguieron que se aceptara la compatibilidad entre la Carta de las Naciones Unidas y la “conveniencia de resolver las controversias y cuestiones de carácter interamericano preferentemente según métodos y sistemas interamericanos”. “La esperanza en el regionalismo llegaba así a su punto máximo.”<sup>52</sup>

Este compromiso del Gobierno de Avila Camacho con el sistema interamericano fue uno de los legados difíciles para su sucesor, quien de inmediato procuró limitarlo. En cambio, se fincó sobre la base del buen entendimiento con Estados Unidos de los años de la guerra, para establecer una política que aprovechara las ventajas de la cercanía geográfica y redujera sus efectos negativos. Pero se evitó en lo posible hacer acuerdos formales y se prefirieron los compromisos tácitos que ampliaban el margen de acción del Gobierno.

<sup>52</sup> José Gorostiza, “La Tesis de México entre Chapultepec y Bogotá”. *Méjico en la IX Conferencia Internacional Americana*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Talleres Gráficos de la Nación, 1948.