

# LA POLÍTICA DE LA BUENA VECINDAD: SU TEORÍA Y PRÁCTICA EN EL CASO MEXICANO

Lorenzo MEYER

AL CONCLUIR la primera Guerra Mundial, el poder político de los Estados Unidos en el hemisferio occidental se encontraba por primera vez en la historia sin un rival importante. La Gran Bretaña había perdido, definitivamente, la calidad de centro hegemónico que tuvo para una buena parte de América Latina durante el siglo XIX. Con ello, como señala Bryce Wood, la seguridad nacional norteamericana empezaría a ser vista bajo otro ángulo. Paulatinamente, los Estados Unidos llegarían a la conclusión de que la intervención directa en los países del Caribe era innecesaria, pues a partir de 1919 ninguna potencia extracontinental estaba en posibilidades de aprovechar los problemas internos de algún país de la zona, para establecer ahí su influencia en detrimento de la norteamericana. Este cambio en las relaciones de América Latina con el mundo europeo, unido a los altos costos de las intervenciones norteamericanas en la región y a las dificultades y tirantezas que éstas creaban en la comunidad interamericana, habrían de llevar a fines de la década de los veinte a un examen de la política latinoamericana de Washington. Este examen —que en buena medida fue propiciado por las dificultades creadas a Estados Unidos por su intervención en Nicaragua en 1926-1933— dio por resultado que Washington viera a la intervención directa como un instrumento de política exterior menos útil que en el pasado.<sup>1</sup> Ya en 1928, Coolidge encontró más adecuado negociar sus diferencias con el presidente de México —legislación petrolera, reforma agraria,

<sup>1</sup> Bryce Wood, *The Making of the Good Neighbor Policy*. W. W. Norton & Company, Inc, New York, pp. 3-10.

deuda externa, etc.— que recurrir a la intervención armada; los resultados de esta decisión fueron inmediatos y satisfactorios.<sup>2</sup>

Esta nueva actitud hacia la intervención armada norteamericana en América Latina, política que habría de mantenerse por tres décadas a partir de los años treinta, se formalizaría bajo la presidencia de Franklin D. Roosevelt. Esta formalización tomó dos caminos: a) Los acuerdos interamericanos de 1933 y 1936, en que Estados Unidos aceptó renunciar al uso unilateral de la fuerza en Latinoamérica, así como abrogar la Enmienda Platt suscrita con Cuba a raíz de su independencia; b) la enunciación de la política del “buen vecino” por Roosevelt, en su discurso inaugural en 1933. En un principio, se pretendió dar a los lineamientos contenidos en este discurso un alcance mundial, pero muy pronto se limitaron al ámbito continental.

Las declaraciones provenientes de Washington a partir de 1933 (ratificadas en una serie de consideraciones hechas en 1942 por el presidente Roosevelt), llevaron a considerar que la nueva política latinoamericana no sólo tenía por objeto abandonar la intervención armada, como forma de resolver las diferencias de los Estados Unidos con sus vecinos. El plan era más ambicioso: crear, por primera vez, un espíritu de cooperación y solidaridad con los demás gobiernos del continente. Por ello no sólo se renunció al uso de la fuerza en sus relaciones con ellos, sino también a la presión financiera.<sup>3</sup> La experiencia posterior a 1933 muestra que en las décadas de 1930 y 1940 Norteamérica no empleó —como en el pasado— la fuerza para salvaguardar los intereses de sus conciudadanos en América Latina, y suscribió acuerdos que le comprometían a renunciar al uso unilateral de la fuerza en el continente. Pero, como el caso de Bolivia y México lo demostraron en los años treinta, la presión financiera, y económica en general, sí fue usada ampliamente como un medio para obligar a esos gobiernos a no tomar medidas contra los intereses de nacionales americanos en su territorio, especialmente cuando se trató de intereses petroleros. La práctica de la política latinoamericana de Roosevelt dejó por ello qué desear respecto a la doctrina.

Cuando el presidente de México, general Lázaro Cárdenas, anunció en marzo de 1938 que su gobierno acababa de nacionalizar los intereses de 16 empresas petroleras norteamericanas y anglo-holande-

<sup>2</sup> Los efectos del cambio de actitud de la política norteamericana hacia México en 1928, pueden verse, entre otros, en los trabajos de: Lorenzo Meyer, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*. El Colegio de México, México, 1968, pp. 149-186; Harold Nicolson, *Dwight Morrow*, Harcourt, Brace and Company, New York, 1935.

<sup>3</sup> Wood, *op. cit.*, pp. 130-131.

sas, como forma de resolver un conflicto laboral iniciado en 1936, no se temió que los norteamericanos usaran la fuerza para defender los intereses de sus empresas. Esta situación contrastaba vivamente con los acontecimientos de 1926 y 1927, cuando, debido a cambios legales de menor envergadura en la legislación petrolera, el presidente Calvin Coolidge pareció estar a punto de proceder a la invasión de México.<sup>4</sup> En este punto, la confianza del gobierno mexicano se vio confirmada. No sólo Estados Unidos nunca llegó a dar la menor señal de pretender emplear la fuerza contra México, sino que en junio de 1939, en un momento particularmente acalorado de la disputa petrolera, el subsecretario de Estado, Sumner Welles, aseguró a su colega mexicano Ramón Beteta, que bajo ninguna circunstancia los Estados Unidos buscarían imponer su punto de vista en la controversia sobre la indemnización a las empresas expropiadas por México a través de la violencia.<sup>5</sup>

Los norteamericanos tampoco fueron partidarios de una intervención indirecta, a través del fomento de un movimiento armado contra el gobierno cardenista. A raíz del levantamiento cedillista en 1938, el embajador norteamericano en México, Josephus Daniels, señaló que ni éste ni ningún otro movimiento subversivo contaría con el apoyo de su país. En efecto, así fue, ni Cedillo, ni Almazán después, lograron ya no se diga el apoyo de Washington, pero ni siquiera que sus representantes fueran recibidos por funcionarios norteamericanos para presentar sus puntos de vista al respecto.<sup>6</sup> Para impedir que las empresas petroleras actuaran por su cuenta en este campo, como lo habían hecho desde 1911, el presidente Roosevelt les advirtió expresamente que se abstuvieran de fomentar un movimiento armado en México.<sup>7</sup> La información de que se dispone muestra que posiblemente sí hubo ayuda de parte de los petroleros para las fuerzas anticardenistas, pero ésta fue mínima.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 18-23; Meyer, *op. cit.*, pp. 172-175.

<sup>5</sup> National Archives of Washington (de aquí en adelante se citarán simplemente como NAW), memorándum de conversación entre Lawrence Duggan, de la Division of the American Republics del Departamento de Estado y Ramón Beteta, subsecretario de Relaciones Exteriores de México, el 19 de junio de 1939; 812.6363/5862.

<sup>6</sup> E. David Cronon, *Josephus Daniels in Mexico*. The University of Wisconsin Press, Madison, Wisc., 1960, p. 212; NAW, carta personal de Pierre Boal, consejero de la embajada norteamericana en México a Lawrence Duggan, del Departamento de Estado, del 11 de julio de 1939; 812.00/30774½.

<sup>7</sup> Cronon, *op. cit.*, p. 212.

<sup>8</sup> En realidad, la única acusación sustantiva del gobierno mexicano contra las actividades subversivas de las empresas nacionalizadas, fue la compra que éstas hicieron de seis aviones Howard para Cedillo, *El Nacional* (17 de junio

La causa de esta observación escrupulosa, por parte de los Estados Unidos, de su posición antiintervencionista en el caso de México, se debió a varios factores. En primer lugar, la controversia petrolera con México fue, desde el principio, considerada en el continente como la prueba más importante a que se había sometido la nueva política de solidaridad continental. Si se empleaba la fuerza en su solución, la buena vecindad perdería su viabilidad justamente en los momentos en que las tensiones en Europa y Asia requerían de un sólido frente antifascista en el hemisferio occidental. La intervención armada norteamericana en México, en defensa de los intereses petroleros en 1938 o después, hubiera sido contraria a las prioridades impuestas por el interés nacional norteamericano tal y como éste era visualizado por el gobierno de Washington en ese momento: la buena voluntad hemisférica contaba más que las pérdidas de unas propiedades petroleras de la Standard Oil (N. J.) o la Sinclair, propiedades que, por otra parte, representaban sólo una fracción de sus intereses mundiales y no tenían el carácter estratégico que poseyeron veinte años atrás.<sup>9</sup> La intervención indirecta también encerraba grandes peligros. Como señalara el embajador Daniels, cualquier movimiento anticardenista en 1938, o después, estaría dirigido por la extrema derecha, y ésta se encontraba muy influida por elementos profascistas españoles y alemanes.<sup>10</sup>

Como se señaló ya, la buena vecindad implicaba algo más que una ausencia de cualquier tipo de intervención armada por parte de Estados Unidos en América Latina; implicaba también una ausencia de presiones económicas como medio de resolver diferencias entre el país hegemónico y las veinte repúblicas periféricas. Este aspecto de la experiencia mexicana no parece haber sido suficientemente explorado

de 1938). Las empresas petroleras informaron a la embajada norteamericana en México, que ellas habían tratado de disuadir a Cédillo de enfrentar a Cárdenas, NAW, Pierre Boal a Departamento de Estado, 17 de mayo de 1938, 812.6363/4017. Sin embargo, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México informó a la embajada norteamericana, en mayo de 1938, que el presidente Cárdenas tenía informes fidedignos sobre el apoyo de los petroleros a las actividades subversivas de Cédillo; NAW, memorándum interno de la Division of the American Republics del Departamento de Estado del 20 de mayo de 1938, 812.6363/4025.

<sup>9</sup> En repetidas ocasiones, el embajador Daniels le hizo ver al presidente Roosevelt que de la preservación de la armonía con México dependía el buen éxito de la política de la buena vecindad, y que ésta no se podía sacrificar en aras de la defensa cerrada de los intereses petroleros, Josephus Daniels Papers, Library of Congress, Washington, D. C., cartas a Roosevelt del 22 de marzo de 1938 y del 4 de mayo de 1940, cajas 16 y 17.

<sup>10</sup> Josephus Daniels, *Shirt-Sleeve Diplomat*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, N. C., 1947, p. 230; Wood, *op. cit.*, p. 221.

por los estudiosos de la buena vecindad. Las presiones económicas de Washington contra Cárdenas fueron constantes entre 1938 y 1940, y muy variadas. Justo es señalar que el embajador Daniels se opuso sistemáticamente a su empleo, precisamente por considerarlas que lesionaban el espíritu de la política latinoamericana de Roosevelt, pero, como se demostrará más adelante, el veto de Daniels fue inefectivo, porque el presidente norteamericano no impidió al secretario Cordell Hull tomar las varias medidas de presión económica que Daniels objetó.

Cronológicamente, la primera medida de presión económica tomada por los Estados Unidos contra México, después de decretada la expropiación el 18 de marzo de 1938, fue la suspensión de las negociaciones en torno a un tratado de comercio entre México y los Estados Unidos, en el que se suponía se iban a incluir algunas cláusulas muy ventajosas para México.<sup>11</sup> El segundo paso lo constituyó la negativa norteamericana a continuar prorrogando el convenio entre el Banco de México y el Departamento del Tesoro para la compra de plata; convenio que implicaba la adquisición del metal a un precio relativamente superior al que dominaba en el mercado mundial.

El primer contrato para la compra del metal blanco se negoció en 1934, en un momento en que las relaciones mexicano-americanas se encontraban normalizadas. Este contrato de compraventa entre el Departamento del Tesoro y el Banco de México tenía validez por un año, pudiéndose renovar al siguiente. A fines de 1937, cuando el problema petrolero entró en su fase crítica, el gobierno norteamericano decidió renovarlo, pero esta vez el contrato se tendría que renegociar mensualmente; la amenaza implícita en esta decisión no pasó inadvertida para México. Por si ello no fuera suficiente, el secretario del Tesoro norteamericano, Henry Morgenthau Jr., informó al de Hacienda de México, Eduardo Suárez, que si su gobierno quería resolver sus agudos problemas de balanza de pagos debería dar seguridades al capital extranjero que operaba en su país.<sup>12</sup>

La pérdida que representó para México la suspensión de la compra de plata a través del convenio, fue importante. En 1936, por ejemplo, las compras americanas de ese metal precioso habían ascendido a 30.5 millones de dólares. Fue inútil que Daniels objetara ante Roosevelt y Hull esta medida de presión; la opinión del Departamento de

<sup>11</sup> Archivo de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (de aquí en adelante se citará simplemente como AREM), embajador Francisco Castillo Nájera a la Secretaría de Relaciones Exteriores, 21 de marzo de 1938; III/628 "938"/2 L-E-558, Estados Unidos, f. 19.

<sup>12</sup> Wood, *op. cit.*, 224.

Estado prevaleció. México pudo continuar exportando plata, pero el precio descendió en el mercado mundial como resultado deliberado de la política del departamento del Tesoro.<sup>13</sup> De 45 centavos la onza de plata —precio fijado por Estados Unidos en el convenio con México— el metal bajó a 42 centavos a fines de marzo, y en menos de un año el precio bajó a 40 y luego a 38.5 centavos la onza. Es de notar que esta decisión del departamento del Tesoro no sólo afectó negativamente las recaudaciones fiscales de México, sino que incidió en los ingresos de los productores de plata, que en buena medida eran también norteamericanos. Sin embargo, sus intereses fueron sacrificados por Washington en favor de la defensa de otro grupo aparentemente más influyente, como eran los petroleros.

La suspensión del convenio de compra de plata, así como las negociaciones en torno al tratado de comercio, fueron sólo los primeros pasos en un plan de presión económica más ambicioso, preparado por el consejero económico del Departamento de Estado pocos días después de la expropiación. Este plan tenía por objeto señalar las varias medidas a tomar para lograr una disminución en los ingresos fiscales del gobierno mexicano, un debilitamiento de la moneda y, finalmente, una agudización general de la crisis económica por la que atravesaba el país de tiempo atrás. El plan estaba estructurado de tal manera que su implementación no afectaría a terceros países en la toma de medidas que aparentemente tendrían un carácter general.<sup>14</sup> El interés de este plan se centraba alrededor de las exportaciones de plata y petróleo, y en la práctica tuvo buen éxito. En 1938 las exportaciones de plata mexicana bajaron en un 50% en relación al año anterior, y en 1940 fueron sólo un sexto de lo exportado en 1937.<sup>15</sup> Al término del régimen cardenista las exportaciones volvieron a subir. Si la exportación de plata no se vio suspendida totalmente, como lo demandaron los petroleros, en parte ello se debió a que los intereses platistas norteamericanos en Washington lo impidieron.<sup>16</sup>

La medida contra las exportaciones de plata se tomó en un momento en que la economía mexicana —al menos su sector moderno— se encontraba muy vulnerable. Y Estados Unidos lo sabía, ya que a fines de 1937, México había tenido que acudir a Washington en busca de ayuda para mantener la paridad de su moneda, ayuda que no fue

<sup>13</sup> *The New York Herald Tribune* (29 y 30 de marzo de 1938).

<sup>14</sup> Cronon, *op. cit.*, pp. 190-191.

<sup>15</sup> Francisco Cuevas Cancino, *Roosevelt y la buena vecindad*. Fondo de Cultura Económica, México, 1954, p. 155.

<sup>16</sup> NAW, informe del cónsul general norteamericano en la ciudad de México al Departamento de Estado, del 30 de enero de 1939; 812.6342/36.

otorgada fácilmente, y que se trató de condicionar a una solución favorable para las compañías petroleras en su conflicto con el gobierno mexicano.<sup>17</sup> Desde 1937 la situación financiera del país no era buena. Ya en 1935, México había entrado en un proceso de inflación como resultado de los múltiples gastos del gobierno federal, motivados por los programas reformistas del presidente Cárdenas. Para 1937, y sobre todo al año siguiente, el aumento en el déficit presupuestal y una falla en la inversión por falta de confianza en el régimen, pusieron fin a la recuperación económica del país iniciada en 1933, fecha en que se había logrado superar los efectos negativos de la gran depresión de 1929. La baja en las exportaciones de plata y petróleo en 1938 llegaron a crear por unos meses una verdadera crisis fiscal y económica en general. Sin embargo, el relativo atraso de la economía mexicana, más otras circunstancias positivas, permitieron que para 1939 se empezara a superar esta etapa crítica. Cuando en 1939 fue evidente que el sucesor de Cárdenas sería el general Manuel Ávila Camacho, un elemento identificado con el ala moderada del partido oficial, y no el general Francisco Múgica, un hombre identificado con la continuidad de las políticas radicales del cardenismo, la confianza en los círculos inversionistas volvió a aflorar y la inversión privada a salir de su atonía.

La pérdida parcial de los mercados extranjeros del petróleo mexicano, después de 1938, fue un golpe tan o más duro para México que la baja en las exportaciones de plata. La producción petrolera había llegado a su punto máximo en 1921, con más de 193 millones de barriles. A partir de entonces y debido al agotamiento de los depósitos, la producción decayó rápidamente. Los metales volvieron entonces a ocupar el primer lugar como producto de exportación. Para 1937 —recién descubierto el campo de Poza Rica— la producción de petróleo crudo era de sólo 46.8 millones de barriles. De éstos, más de la mitad se exportaban y equivalían al 18.2% del valor total de las exportaciones. Para 1938 las exportaciones de petróleo habían pasado de 24.9 millones de barriles a 14.5 millones. En 1939 lo peor de la crisis petrolera había pasado, y la producción volvió a ascender. Sin embargo, la recuperación no fue ininterrumpida y en 1942 volvería a bajar. Los niveles de 1937 sólo se alcanzarían nueve años más tarde, en 1946.

Las dificultades en el mercado petrolero fueron principalmente producto de las presiones de la Standard Oil (N. J.) y de la Royal Dutch-Shell sobre los compradores potenciales, así como sobre los

<sup>17</sup> Cronon, *op. cit.*, pp. 175-177.

proveedores de material para la industria petrolera, de buques-tanque, de carros-tanque, etc. Sin embargo, los bajos precios a que México estuvo dispuesto a exportar su combustible, así como el hecho de que aceptara parte del pago en especie y no en divisas, permitieron la ruptura parcial del bloqueo. En 1938 y la mayor parte de 1939 las ventas a Alemania e Italia, a través de empresas americanas independientes, constituyeron el destino del grueso de las exportaciones mexicanas de petróleo. La Standard Oil trató de que Alemania reconsiderara su decisión de adquirir el combustible mexicano, pero tras una serie de negociaciones entre altos funcionarios del III Reich y los representantes del consorcio petrolero mundial, la petición de la Standard fue rechazada.<sup>18</sup>

Si bien es cierto que el boicot a la exportación de petróleo estuvo dirigido por las empresas expropiadas, también lo es que el Departamento de Estado dio una decidida, aunque discreta, colaboración a las empresas petroleras para aumentar la efectividad de la presión. El primer paso en este sentido fue pedir a todas las dependencias norteamericanas que se abstuvieran de adquirir petróleo mexicano. Aun buques norteamericanos fondeados en puertos mexicanos tuvieron que abstenerse de cargar combustible. En Washington se decidió dar el máximo de preferencia al petróleo procedente de Venezuela y de las posesiones holandesas sobre el mexicano.<sup>19</sup> Una segunda modalidad empleada por el Departamento de Estado en esta táctica de presión fue la de disuadir discretamente a todos aquellos grupos norteamericanos interesados en comercializar el producto mexicano en los Estados Unidos o el extranjero. Cuando varios representantes de estos intereses se presentaron al Departamento de Estado, para informarse sobre la posibilidad de entrar en negociaciones con México, los funcionarios de esa dependencia señalaron que ellos no tenían ninguna autoridad para impedir que la transacción se efectuara, pero que en su opinión no era prudente entrar en arreglos con México, pues quien lo hiciera estaría "pescando en aguas peligrosas".<sup>20</sup> Como era de esperarse, la mayoría de los interesados aceptó el consejo y desistió de sus propósitos; sólo dos empresas decidieron correr el riesgo: Davis and Company de Nueva York y la Eastern States Petroleum.

<sup>18</sup> NAW, embajada norteamericana en Londres a Departamento de Estado, del 15 de septiembre de 1938; 812.6363/4903.

<sup>19</sup> NAW, Departamento de Estado al de Marina, 25 de abril de 1939; 812.6363/5736.

<sup>20</sup> Los ejemplos son varios, al efecto puede verse un documento interno del Departamento de Estado del Adviser on International Economic Affairs, NAW 812.6363/5454.

Aquellos que desatendieron las sugerencias de Washington se vieron sujetos a ciertas maniobras de intimidación, tanto por parte de los grandes consorcios petroleros como de dependencias del gobierno norteamericano. La Eastern States Petroleum, que adquiría combustible mexicano para el mercado europeo, y cuyas finanzas no eran muy sólidas, tuvo que depositar una suma considerable como fianza, mientras el Departamento de Comercio norteamericano practicaba una auditoría para tratar de comprobar si la empresa estaba o no violando las leyes *antidumping*. Esta acción del gobierno se inició a pedido de la Standard Oil que acusó a la Eastern de estar adquiriendo el combustible a un precio por debajo del costo. El gobierno mexicano tuvo que aceptar la visita de una comisión de funcionarios norteamericanos a Petróleos Mexicanos, para sacar a la Eastern del problema en que tal denuncia la había metido.<sup>21</sup> Por otra parte, el Departamento de Estado realizó ciertas gestiones ante el gobernador del Estado de Nueva York para que no se accediera a una petición del gobierno mexicano, a fin de que dicho estado permitiera a Petróleos Mexicanos contar con almacenes de combustible en sus puertos para poderle exportar de ahí a Europa a través de la Eastern.<sup>22</sup> Cuando un grupo de financieros entraron en contacto con la Eastern para negociar un posible crédito, y en el proceso pidieron al Departamento de Estado su opinión sobre la conveniencia de otorgar los fondos pedidos por la empresa, el Departamento les sugirió que no era conveniente que otorgaran a la empresa petrolera la ayuda requerida.<sup>23</sup>

En noviembre de 1939, Washington dio otro paso en su plan de presión económica encaminado a obligar a México a llegar rápidamente a un arreglo con las empresas afectadas. Tal medida consistió en la fijación de cuotas de importación para el combustible que podía ingresar a los Estados Unidos, con una reducción arancelaria del 50%. La mayor parte de la cuota fue dada a Venezuela, y únicamente el 3.8% no fue asignado a un país específico: México podía competir con el resto del mundo por esa cantidad. En 1940, tras largas negocia-

<sup>21</sup> NAW, memoranda de la Division of the American Republics del Departamento de Estado al subsecretario de esa misma dependencia, de los días 5, 8, 22 y 28 de diciembre de 1938 y 7 de enero de 1939; 812.6363/5282, 5283, 5285, 5286 y 5323.

<sup>22</sup> Véanse las cartas intercambiadas entre el alcalde de la ciudad de Nueva York y el subsecretario de Estado, Sumner Welles, del 12 y 14 de diciembre de 1938; NAW, 812.6363/5240.

<sup>23</sup> NAW, memorándum de conversación entre Bursley de la Division of the American Republics y un banquero ligado a la Eastern States Petroleum del 28 de abril de 1939; 812.6363/5727.

ciones, se logró que Estados Unidos aumentara un poco más la participación mexicana en el combustible que se importaba con exención de impuesto, pero no antes de que el Departamento de Estado vetara un aumento de la cuota por la cantidad que el embajador mexicano había solicitado. Las protestas mexicanas ante el veto fueron en vano.<sup>24</sup>

Si bien es cierto que la mayor parte del combustible mexicano exportado después de marzo de 1938 fue a Europa, y en menor medida a los Estados Unidos mismos, México intentó abrirse paso en los mercados latinoamericanos. La empresa fue muy difícil y sus resultados bastante magros. A las ofertas de los diplomáticos mexicanos y enviados de Petróleos Mexicanos, los representantes de las empresas expropiadas en los diferentes países latinoamericanos contestaron con rebajas de precios o amenazas veladas. Pero lo más interesante desde un punto de vista político fue el hecho de que el Departamento de Estado invariablemente instruyó a sus representantes en Centro y Sudamérica, para que hiciera saber a aquellos gobiernos interesados en adquirir el combustible mexicano, que Washington no veía con buenos ojos tales proyectos. Fue quizá en los países de Centroamérica, así como en los del Caribe, en donde la presión oficial de Washington fue más abierta y efectiva. Por ejemplo, en 1938 México ofreció al presidente de Nicaragua, Anastasio Somoza, surtir la demanda de petróleo del mercado nicaragüense a un precio muy atrayente. La legación americana en Managua se enteró de la oferta, y después de visitar a Somoza, el ministro norteamericano pudo informar a Washington que la oferta mexicana había sido rechazada. Pero ante el asombro e indignación del Departamento de Estado, Nicaragua adquirió, en enero de 1939, 1 200 toneladas de asfalto mexicano para emplearlo en su programa de construcción de caminos. Lo más grave, ante los ojos del Departamento de Estado, era que el programa de construcción de carreteras en Nicaragua estaba siendo parcialmente financiado por los propios norteamericanos, y que la empresa importadora del asfalto mexicano se encontraba formada por altos funcionarios del régimen. La protesta de la legación norteamericana no se hizo esperar, y en ella se enfatizó que la acción del gobierno nicaragüense constituía un acto de deslealtad hacia los Estados Unidos. Somoza justificó la compra como un medio para impedir que el gobierno mexicano apoyara a los enemigos de su régimen.

<sup>24</sup> AREM, embajador Francisco Castillo Nájera a la Secretaría de Relaciones Exteriores del 13 y 30 de diciembre de 1940; III/628 "938"/2 L-E-591, Estados Unidos, ff. 440-467, 471-472.

La excusa era muy débil, y así la vio Washington, que insistió en su punto de vista. El gobierno nicaragüense no tuvo más que ceder y no volvió a adquirir asfalto mexicano. Sin embargo, los bajos precios mexicanos continuaban siendo atractivos, y se formó otra nueva empresa nicaragüense que adquirió combustible mexicano y empezó a desplazar a la West Indies Oil, que dominaba el mercado local. De nueva cuenta la legación norteamericana intervino, y obligó a Somoza a comprometerse a que bajo ninguna forma volviera a entrar petróleo mexicano a su país. Ante demanda tan directa, el mandatario nicaragüense no tuvo salida, y el mercado de ese país centroamericano se perdió definitivamente para México.<sup>25</sup>

El caso de Nicaragua no fue único; una situación similar se presentó en Cuba, cuando un grupo de militares cercanos al presidente Fulgencio Batista formó una empresa que empezó a introducir combustible mexicano a la isla. Desde el principio Washington vetó los planes de esta empresa, pero a pesar de la oposición norteamericana, éstos se llevaron adelante y por algún tiempo se pudo importar y distribuir petróleo mexicano en Cuba. Sin embargo, tras una serie de visitas del embajador norteamericano a Batista, éste se vio forzado a acceder a los deseos del Departamento de Estado y la importación de combustible mexicano cesó definitivamente.<sup>26</sup> Situaciones similares se presentaron en Brasil, Argentina, Uruguay y otros países del continente. En algunos casos, como en el de Brasil, la presión norteamericana fue menos abierta que en el caso centroamericano, y a pesar de la oposición del ministro de Relaciones Exteriores, por algún tiempo el petróleo mexicano llegó a ese país; la suspensión de los envíos se debió más bien a problemas de distribución que a presiones de Washington.<sup>27</sup> Quizá el caso de Guatemala haya sido el único en que México haya podido mantener su presencia, a pesar de las presiones en contra de Washington y de las grandes compa-

<sup>25</sup> NAW, Legación norteamericana en Nicaragua al Departamento de Estado del 13 de septiembre de 1938 y 14 de julio y 7 de agosto de 1939, memorándum de Beauloc y Bursley de la Division of the American Republics del Departamento de Estado del 2 de febrero y 6 de junio de 1939; 812.6363/4764, 5937, 6008, 5393 y 5937; AREM, cónsul de México en Nicaragua a la Secretaría de Relaciones Exteriores del 10 de febrero de 1939, III/628 "938"/2 L-E-594, Nicaragua, ff. 32-35.

<sup>26</sup> NAW, Embajada norteamericana en La Habana al Departamento de Estado, 18 de mayo de 1939 y embajador Daniels en México al Departamento de Estado, 1 de febrero de 1940; 812.6363/5823 y 6477.

<sup>27</sup> NAW, memorándum interno de Lawrence Duggan de la Division of the American Republics del Departamento de Estado del 5 de octubre de 1938 y embajada norteamericana en Río de Janeiro a Departamento de Estado del 13 de diciembre de 1938 y 6 de mayo de 1940; 812.6363/4780, 5260 y 6860.

ñías petroleras. Eventualmente se perdió también ese mercado, pero ello, como en el caso brasileño, se debió a problemas entre Petróleos Mexicanos y los distribuidores locales, y no a presiones externas. En 1938, cuando iba a llegar el primer embarque de petróleo a Guatemala, hubo dificultades de orden político. El gobierno guatemalteco, presionado sin duda por los intereses petroleros y quizá también por el gobierno norteamericano, intentó obstruir la entrada del combustible. La embajada mexicana ejerció entonces una fuerte presión sobre el gobierno guatemalteco, hasta que éste decidió no entorpecer más los trámites de importación y el combustible empezó a llegar por vía férrea. En 1939 se estableció en la capital la Distribuidora Guatemalteca de Petróleo PEMEX, que funcionó por algunos años.<sup>28</sup> Chile nunca adquirió cantidades importantes de petróleo mexicano, pero su conducta es interesante porque en su caso fue el gobierno mismo el que adquirió, desde 1939 hasta 1942, el combustible mexicano para buques de su armada. Aparentemente, Washington nunca llegó a interferir en estas relaciones, y cuando concluyeron, las razones fueron de índole puramente económica.<sup>29</sup> Fuera de América Latina, la presión norteamericana en apoyo del *boicot* decretado por los consorcios petroleros internacionales parece haber sido menor, pero también existió. Por ejemplo, cuando Suiza mostró algún interés por importar petróleo mexicano, la representación diplomática norteamericana en Berna expresó al gobierno su preocupación ante la posibilidad de que tal transacción se llevara a efecto.<sup>30</sup> No es posible afirmar categóricamente que si finalmente México no vendió su combustible en el mercado suizo, ello se debió a la acción de Washington, pero el veto norteamericano debió de haber sido tomado en cuenta por los responsables políticos de aquel país.

Finalmente, conviene hacer notar que el Departamento de Estado no sólo interfirió con las principales exportaciones mexicanas, sino que también vetó varios créditos pedidos al EXIMBANK por empresas privadas mexicanas para proyectos industriales. La lógica del veto era que tales transacciones podrían aliviar la crisis económica por la que atravesaba México, y con ello harían menos urgente para el go-

<sup>28</sup> AREM, embajador de México en Guatemala a la Secretaría de Relaciones Exteriores del 3 de septiembre de 1940 y al presidente de la República del 5 de marzo de 1942; III/628 "938"/2 L-E-592, Guatemala, ff. 106 y 178-183.

<sup>29</sup> AREM, Embajada mexicana en Santiago de Chile a la Secretaría de Relaciones Exteriores, del 14 de octubre de 1939, 8 de abril y 23 de octubre de 1940, 4 de agosto de 1941 y 18 de marzo de 1942; III/628 "938"/2 L-E-584, Chile, ff. 74, 132, 150, 184 y 272.

<sup>30</sup> NAW, secretario de Estado Cordell Hull a la Legación americana en Suiza del 24 de junio de 1939; 812.6363/5861A.

bierno cardenista llegar a un arreglo con los intereses petroleros afectados. En virtud de tales consideraciones, el Departamento de Estado se opuso, por ejemplo, a que se concediera un crédito a la Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, lo mismo que a una empresa dedicada a la fabricación de rayón en Guadalajara, así como a financiar las compras de material norteamericano de tres proyectos gubernamentales: uno en el ramo de la industria eléctrica, otro en el de la azucarera y otro más... ¡para la construcción de un oleoducto!<sup>31</sup> Cuando fue posible, el Departamento de Estado también hizo llegar a la banca privada norteamericana su oposición al otorgamiento de créditos para el desarrollo a México.<sup>32</sup>

La guerra en Europa y posteriormente en Asia, la buena disposición mostrada a partir de 1941 por Avila Camacho para colaborar en el esfuerzo bélico norteamericano, así como la política conservadora del sucesor de Cárdenas, terminaron por hacer desistir a los círculos oficiales de Washington de continuar su presión económica y diplomática en relación al problema de la expropiación petrolera. Fue la necesidad de contar con un sólido frente antifascista, y ciertos planes de cooperación militar con México para la defensa del Caribe, lo que llevó en 1942 a Estados Unidos a aceptar la firma de una serie de acuerdos con México, en virtud de los cuales se liquidaba la parte de deuda externa mexicana y de otras reclamaciones que concernían a los norteamericanos en términos muy favorables para México.<sup>33</sup> En esa misma fecha, una comisión intergubernamental mexicano-americana propuso los términos de un arreglo con las empresas petroleras norteamericanas que aún no habían sido indemnizadas—siendo la Standard Oil (N. J.) la principal de entre ellas, pues en 1940 se había llegado a un arreglo con el grupo Sinclair—y cuyos

<sup>31</sup> NAW, memorándum de Lawrence Duggan de la Division of the American Republics del Departamento de Estado al Adviser on International Economic Affairs de la misma dependencia del 7 de julio de 1938; memorándum de este último del 11 de julio de 1939 y del primero al subsecretario de Estado del 31 de octubre, así como informe del subsecretario de Estado al embajador Daniels en México del 13 de noviembre del mismo año; 812.6511/9, 812.6565 Rayon Yarn/2 y 812.51/2406.

<sup>32</sup> NAW, memorándum de conversación entre Lawrence Duggan de la Division of the American Republics del Departamento de Estado con el representante del National City Bank del 23 de junio de 1939 y memorándum interno de la misma Division firmado por Duggan del 24 del mismo mes; 812.51/2378-2379.

<sup>33</sup> Véanse los documentos sobre este tema publicados por el gobierno de los Estados Unidos, Departamento de Estado en *Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers, 1940*, Volumen V, *The American Republics*, United States Government Printing Office, Washington, D. C., 1961, pp. 133-145 y Wood, *op. cit.*, p. 251.

términos serían aceptados más adelante por los interesados. A la vez, el gobierno norteamericano otorgó una serie de préstamos a México para solventar problemas financieros y rehabilitar su sistema de transportes, rehabilitación que se consideraba necesaria en vista de las demandas de materias primas mexicanas creadas por la guerra. Estados Unidos se interesó asimismo por lograr una rápida recuperación de la industria petrolera nacionalizada. Una comisión de técnicos norteamericanos se trasladó a México a inspeccionar las instalaciones de Petróleos Mexicanos, y el presidente Roosevelt mismo propuso al gobierno mexicano la construcción conjunta de una refinería en México capaz de producir gasolina de cien octanos, propia para el consumo de la aviación. A la vez, el gobierno norteamericano volvió a insinuar la conveniencia de que México readmitiera a las empresas expulsadas para volver a impulsar el desarrollo de la industria petrolera.<sup>34</sup> Ninguna de las dos propuestas norteamericanas llevó a una acción práctica, ni se aceptó la construcción conjunta de la refinería ni el retorno de las empresas, pero las presiones económicas ya no volvieron a emplearse.

El examen de las principales medidas económicas tomadas contra México por Estados Unidos, entre 1938 y 1942, para obligarle a readmitir a las empresas expropiadas u otorgarles una compensación inmediata, adecuada y efectiva, a pesar de que la legislación mexicana permitiera diferir tal compensación por 10 años, lleva al observador a concluir que el espíritu, y aun la letra, de la política de la buena vecindad, no fue plenamente observada en el caso de México, como muchos observadores han sugerido. Es verdad que la seguridad de que Estados Unidos no emplearía la fuerza para solucionar el conflicto con las empresas petroleras, fue lo que determinó la decisión del presidente Cárdenas de tomar las propiedades de éstas en marzo de 1938.<sup>35</sup> En este sentido, tiene que admitirse que la política de Roosevelt fue un factor decisivo que permitió finalmente al gobierno mexicano implementar las disposiciones nacionalistas sobre los hidrocarburos, contenidas en el párrafo IV del artículo 27 de la Constitución de 1917. Disposiciones que se habían intentado llevar a la

<sup>34</sup> NAW, memorándum interno firmado por Bursley de la Division of the American Republics del Departamento de Estado del 11 de septiembre y 20 de octubre de 1941 e informe del mismo autor ya como consejero en la embajada norteamericana en México al Departamento de Estado del 6 de enero de 1943; 812.6363/7325 5/11, 7362 y 7826. Los documentos relacionados con el proyecto de una construcción conjunta entre México y los Estados de una refinería pueden verse en: 812.6363/7802, 7854, 7867, 7932, 7968, 7969 y 7989.

<sup>35</sup> "Diario personal del general Cárdenas", *El Universila*, octubre 22 de 1970.

práctica desde 1918, pero que la presión norteamericana había frustrado. Pero, por otra parte, también es cierto que con excepción de la intervención militar o el apoyo a movimientos subversivos, el gobierno norteamericano hizo todo lo que estuvo en sus manos, a partir de marzo de 1938, para presionar al gobierno de Cárdenas a aceptar las demandas de las empresas petroleras. Dado que el país no contaba con recursos para pagar de inmediato la compensación exigida, estas demandas consistían en la devolución de las propiedades expropiadas. Cuando el gobierno mexicano decidió, en marzo de 1938, tomar bajo su cargo a la industria petrolera, se pensó que, dada la nueva política norteamericana, las dificultades serían mínimas. Documentos de la Secretaría de Relaciones Exteriores hacen suponer que México no esperaba las presiones económicas que desataron tanto las empresas expropiadas como el gobierno norteamericano, después de la expropiación.<sup>36</sup> La nueva retórica de la política americana en los treinta —especialmente después de que el peligro fascista y japonés se hizo evidente— parece haber sido tomada en serio por los dirigentes mexicanos antes de marzo de 1938. A primera vista las consecuencias de este error de cálculo no fueron muy graves, ya que la industria nacionalizada sobrevivió. Sin embargo, es necesario recordar que, a partir de 1938, la política reformista de Cárdenas se detuvo y dio lugar a un vuelco a la derecha que culminó con la elección de Avila Camacho a la presidencia, y a la eventual destrucción de los planes cardenistas de conducir a la sociedad mexicana por un camino diferente del capitalista. Este viraje a la derecha no puede ser explicado exclusivamente en función de la presión externa, pero no hay duda que ésta influyó de manera determinante.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> AREM, subsecretario de Relaciones Exteriores de México, Ramón Beteta, a las misiones diplomáticas en el exterior del 9 de marzo de 1938; III/628 "938"/2 L-E-555, 1ª parte, f. 4.

<sup>37</sup> Lorenzo Meyer, "Los límites de la política cardenista: la presión externa", *Revista de la Universidad de México*, Vol. XXV, N° 5 (mayo de 1971), pp. 1-8.