



www.senado2010.gob.mx

www.juridicas.unam.mx

PRESENTACIÓN*

EL MAESTRO, EL JURISTA Y EL DIPLOMÁTICO

HE OFRECIDO DEDICAR ESTA CHARLA a don Eduardo Suárez, maestro, jurista y diplomático, aunque reconozco que la separación es un poco arbitraria, pues sin duda su más trascendental labor diplomática la llevó a cabo cuando, además de Secretario de Hacienda, ejerció de hecho algunas funciones de canciller, en el grave y complejo conflicto internacional derivado de la expropiación petrolera decretada por el Presidente Lázaro Cárdenas el 18 de marzo de 1938. Inclusive, hecho único en nuestra historia diplomática, representó a México en la Conferencia de Cancilleres celebrada en La Habana, en el verano de 1940.

Agradezco a doña Luz Dávila de Suárez y a sus hijos, la oportunidad que me dieron de estudiar las memorias que en versión preliminar dejó el ilustre hijo de Texcoco. Ellas serán por supuesto fuente natural, pero no única de mis pláticas, pues usaré otros documentos suyos y recuerdos de las conversaciones que con él tuve a lo largo de cuarenta años. Puntualizo, sin embargo, que los juicios que emitiré no son

*Conferencias pronunciadas por el licenciado Antonio Carrillo Flores en El Colegio Nacional los días 9 y 16 de noviembre de 1976.

necesariamente los que don Eduardo dejó o intimó en su libro: por eso he anunciado un homenaje y un testimonio, no un epítome o glosa de sus memorias, que él —eliminando todo dato autobiográfico o de su vida personal— quiso reducir a su actuación ante las Comisiones de Reclamaciones con Estados Unidos y con la Gran Bretaña y a los 11 años y medio que ocupó la Secretaría de Hacienda.

Estoy convencido de que la vocación fundamental de Suárez fue el Derecho, así el interno como el internacional: fue por admiración a uno de sus forjadores que el único hijo de su segundo matrimonio se llama Francisco Suárez. (Pero ello no le impedía pensar, certeramente a mi modo de ver, que la política internacional en la hora actual tiene primicia con respecto a las normas del derecho de gentes, no en el mundo que Gustavo Radbruch llamó de las normas ideales, sino en las duras realidades de la convivencia entre los Estados.)

Por un azar para mí afortunado, de Eduardo Suárez recibí la primera lección cuando, en 1925, ingresé como alumno en la entonces Escuela Nacional de Jurisprudencia. La clase que él profesaba era la que conforme a las doctrinas positivistas, vencidas ya en el campo de la filosofía mexicana, pero no en nuestro colegio, se llamaba Teoría General del Derecho, igual que un libro muy bello y muy claro de Korkounov, autor ruso que escribió en los 70 del siglo pasado, y que servía de texto en el grupo de otro ilustre maestro, Alfonso Caso, al que en definitiva fui adscrito.

A la cátedra de Suárez asistía yo de vez en vez por el placer de escucharlo. Reclamaba de los alumnos esfuerzo mayor, incluso económico, pues don Eduardo, el más erudito entre los profesores que conocí en la casa menor de San Ildefonso, solía encargar a sus alumnos, de una clase a otra, no un capítulo de un texto, como era la eficaz y realista costumbre de

Alfonso Caso, sino, en ocasiones, la lectura completa de un libro, que no se hallaba siquiera en la biblioteca del plantel.

Los alumnos de Caso quedamos, creo yo, con un bagaje más modesto, aunque más preciso de ideas acerca de lo que es el Derecho como realidad cultural; los de Suárez, en cambio, se asomaron a un panorama mucho más vasto y complejo. Salieron, los que quisieron y pudieron, con menos definiciones, pero con más inquietudes. Y me imagino que lo propio ocurrió con sus discípulos de Derecho obrero —llamado entonces derecho industrial— y de Derecho de gentes, las otras cátedras que profesó en mi época de estudiante.

Mas lo que Eduardo Suárez, profesor de la Escuela Nacional de Jurisprudencia no alcanzó a enseñarme en ella, años más tarde, en la vida, habría de transmitirlo con su palabra y con su ejemplo. Advierto que he ofrecido un testimonio, no una idealización: por eso no pretendo que la vocación fundamental de don Eduardo por el Derecho significara que fuese un kelseniano que identificara el Derecho con la vida del Estado; muy lejos de ello: en algunas ocasiones, como gobernante, no dudó en separarse de la ley cuando a su juicio el bien público lo exigía. Aunque nunca, repito, nunca, por ignorancia, por pasión y menos por interés personal. (Mi colaboración con él se inició unos días después de que me ratificó como jefe del Departamento Consultivo de Hacienda, empleo al que me había llevado don Narciso Bassols, resolviendo, con audacia de la que no me arrepiento, en contra del nuevo ministro, un caso, el de la Sucesión de Erick Foelix, que él llevaba en la Secretaría como abogado postulante.)

Cita él con gusto en sus memorias el discurso que por encargo del Presidente Ávila Camacho pronunció en la ceremonia de inauguración del edificio de la Suprema Corte, que se alza en la vieja Plaza del Volador, construcción que el

Secretario de Hacienda supervisó con el amor con que un padre de familia ve levantar los muros de su hogar, inclusive encargando al genio de José Clemente Orozco pintar los murales del gran vestíbulo. Sí, aquel discurso —verdadera homilía de nuestro derecho constitucional— fue importante, pero acaso prefiero otro magistral que sobre el papel de los juristas en la gobernación de los pueblos dijo en junio de 1932, en la instalación que hizo el Presidente Ortiz Rubio de la Comisión Jurídica del Poder Ejecutivo. O el último de su vida: el que a nombre de más de 100 países pronunció en Viena, en el acto de clausura de la Conferencia sobre el Derecho de los Tratados de 1969 en que él representó a México. Aunque más importante que sus discursos, para medir su talla de jurista, fue que declinara —después de consultar a don Emilio Rabasa, según me ha narrado mi amigo y colega Oscar— el cargo de Ministro de la Suprema Corte, aspiración máxima de un abogado, que el Presidente Portes Gil le ofreció en diciembre de 1928, porque le faltaba un año escaso para cumplir la edad constitucional. Y después, en 1930, la Subsecretaría de Gobernación, porque como abogado prefería la jefatura del Departamento Consultivo de la Secretaría de Relaciones.

Es muy difícil que alguien en este siglo pueda superar o igualar siquiera el legado de Suárez al Derecho mexicano: Presidente, durante la administración del Secretario de Industria y Comercio, Aarón Sáenz, en 1930, del proyecto de la que sería la primera Ley Federal del Trabajo, al que defendió en el Consejo de Ministros; promotor y realizador de la reforma legal que amplió a nueve millas la extensión del mar territorial mexicano, de que me ocuparé esta noche; creador, en contra de la opinión dominante, inclusive la del Procurador General de la República, del primer Tribunal de Justicia Administrativa, abandonado valerosamente las tesis de Vallarta, de Rabasa y de los más brillantes juriconsultos mexicanos del

siglo XIX; Ministro que refrendó el primer Código Fiscal del México independiente; promotor de la legislación Monetaria Bancaria y de seguros, de que me ocuparé dentro de una semana; corresponsable de la Primera Ley General de Bienes Nacionales de 1941, dictada bajo la vigencia de la Constitución de 1917, que definió la naturaleza y el régimen jurídico del dominio público nacional; promotor de la única ley vigente hasta hoy, la de 31 de diciembre de 1941, que con todas imperfecciones es el único texto que establece la responsabilidad directa y no subsidiaria del Estado por actos ilegales de sus funcionarios y empleados o que constituyan una culpa en el funcionamiento del servicio público; promotor de dos reformas constitucionales, derrotada una en 1937 y exitosa la segunda en 1945, relativas al restablecimiento de la jurisdicción de la Suprema Corte como Tribunal Federal de última instancia en materias que afecten el interés público, colmando un grave vacío creado por errores de principios del siglo, confirmados en 1927 por una jurisprudencia equivocada y después por una reforma constitucional irreflexiva de 1933; y de otra enmienda constitucional, también de 1945, acaso excesiva en su alcance pero de indudable salud financiera, la que limita el uso del crédito público, así externo como interno, a sólo la realización de obras que generen incrementos de recursos, que hagan posible que la deuda pública no se convierta en una carga muerta, sino en un instrumento activo al servicio del desarrollo económico del país.

No deja por ello de ser curioso, y amerita un comentario, el dato que narra el memorialista, de que cuando la Cámara de Senadores conoció de la designación que el Presidente Díaz Ordaz hizo de él como embajador en Londres, un antiguo Ministro de la Corte, miembro del Senado en 1964, emitiera un voto negativo para su confirmación, argumentando que el

antiguo Secretario de Hacienda no había mostrado gran respeto por las decisiones del alto Tribunal.

Era yo director de crédito cuando se provocó el único incidente que no justifica pero que quizás explica tan extraño voto: un General retirado había obtenido amparo en contra de una resolución que se negaba a cubrirle la participación a que creía tener derecho en ciertas multas impuestas a una compañía petrolera, a cuyo servicio había estado el reclamante. Durante la gestión del ingeniero Marte R. Gómez en la Secretaría de Hacienda, en 1934, se había llegado a un convenio con la compañía culpable y el antiguo militar había aceptado recibir el pago reducido que el erario le hizo como denunciante. La justicia federal resolvió, no es el caso de cuestionar si bien o mal, que a pesar de que el General había aceptado el pago, tenía derecho a obtener una suma mayor, cercana a un millón de pesos. Nunca ha sido fácil cobrar dineros a la hacienda pública y este caso no fue una excepción. De acuerdo con la legislación de amparo, el reclamante se quejó de incumplimiento de la sentencia y dos o tres veces sucesivas la Secretaría de Hacienda dio la respuesta de ritual: que el fallo se cumpliría cuando hubiese una partida para ello en el presupuesto de egresos.

El Ministro, por supuesto, ignoraba estas cosas, que siempre se han tramitado y se tramitan por los abogados del la Secretaría, hasta que una mañana se presentó un actuario a notificarle personalmente una resolución en que el Presidente de la Suprema Corte, que lo era el eminente y enérgico don Salvador Urbina, conminaba al Ministro a cumplir en un plazo perentorio, pues de no hacerlo daría cuenta al Tribunal Pleno conforme a un precepto de la Constitución, según el cual si una autoridad trata de eludir una sentencia de amparo será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el juez que corresponda. Por instrucciones de don Eduardo

visité de inmediato a don Salvador, quien accedió a diferir por una semana, sólo por una semana, informar al pleno del problema, que habría provocado un conflicto político y constitucional sin precedente, desde que el Congreso enjuició al Ministro de Hacienda Matías Romero en 1870, también por un conflicto con la Suprema Corte.

Mediaba el régimen del Presidente Ávila Camacho, quien, según testimonio de Manuel Sánchez Cuen, que lo oyó de labios de aquel ilustre mandatario, había hecho de Suárez “el zar de las finanzas mexicanas” y el país vivía las épocas difíciles que acompañaron a la Segunda Guerra Mundial. Don José Aguilar y Maya, Procurador General de la República, de seguro con autorización del Presidente de la República, se acercó a don Eduardo, urgiéndole el cumplimiento del fallo. Nada más fácil para el Ministro de Hacienda que ordenar un pago que, aunque relativamente importante para aquellos tiempos, no era de tal magnitud que crease una dificultad insuperable a la hacienda pública.

Pero el Ministro se resistía aceptar la solución fácil pensando en sus posibles consecuencias: ¿Qué sucedería, me dijo, si en el futuro el Estado se ve imposibilitado, como en 1861, en 1913, en 1926 o en 1932 para cumplir sus compromisos internacionales y un grupo de tenedores de bonos pide amparo y lo obtiene? ¿Vamos a aceptar que pueda coercitivamente embargarse a la hacienda pública o destituirse al Ministro de Hacienda que se niegue a pagar? Sin entrar en complicaciones técnicas, que estarían fuera de lugar esta noche, diré que en el Código Federal de Procedimientos Civiles había, como lo hay en la actual, un texto categórico que prohíbe dictar mandamientos de ejecución en contra de la hacienda pública: “Sí, me había dicho don Salvador Urbina, pero ese precepto no rige en materia de amparo”. Recordé entonces al Presidente de la Corte que con ponencia suya el alto tribunal había

declarado improcedente, en 1930, un amparo promovido contra un decreto que suspendió el pago de la deuda agraria con la tesis de que el juicio de garantías no es el procedimiento correcto para cobrar las deudas del Estado. “Sí, concluyó el austero y firme Magistrado, pero en todo caso, eso debió argumentarlo la Secretaría de Hacienda antes de que se dictara la sentencia. Le repito, Antonio que ahora se trata sólo de cumplir un fallo. Dígale a Eduardo que las consecuencias serán muy serias si no lo hace”.

Con el fino realismo que lo caracterizó siempre, Suárez comprendió que lo único prudente era presentar, como lo hicimos, un amplio escrito, apoyado en autoridades y antecedentes nacionales y extranjeros, explicando que la resistencia de Hacienda no implicaba capricho ni rebeldía, pero procurando, al propio tiempo, una transacción con el quejoso, ofreciéndole en pago bonos de 40 años que no causaban intereses. Ello permitió que después de que todos los Magistrados escucharon la lectura de nuestro alegato, un ujier entregara al Secretario del pleno un documento en que el General se daba por satisfecho y retiraba toda reclamación contra el fisco.

No llegó pues a resolverse si, como nosotros pensábamos, aun en el caso de que se declarase que Suárez hubiese incurrido en incumplimiento, la Corte no podía removerlo, sino sólo consignarlo a la Cámara de Diputados, de acuerdo con lo que la Constitución establece tratándose de delitos oficiales de los altos funcionarios de la federación. Sigo pensando que el Ministro tenía la razón en aquella su única confrontación con la Suprema Corte de Justicia, en que, por cierto, a pesar de la confianza prácticamente ilimitada que le tenía don Manuel Ávila Camacho, no trató de pedir la intervención amistosa del Primer Magistrado. Por otra parte, reitero mi elogio a don Salvador Urbina, que celoso de que se cumplieran las sentencias del Poder Judicial, no dudó en conminar, con valor y

energía ejemplares, a uno de los Secretarios de Hacienda más poderosos de nuestra historia.

Lamento, pues, el solitario voto negativo emitido muchos años más tarde en el Senado cuando don Eduardo marchaba a Inglaterra, al filo de los setenta años, a desempeñar con brillo y entusiasmo la última gestión oficial de su vida. Porque si una vez se enfrentó a la Corte, en otra ocasión histórica y solemne salió en defensa de su dignidad: la noche en que el Presidente Cárdenas iba a leer su Mensaje a la Nación anunciando la expropiación petrolera, alguien sugirió que estuviese en la ceremonia el Presidente de la Suprema Corte para destacar la solidaridad de todos los poderes en esa hora sin paralelo en la vida moderna de México. Suárez opinó en contra y en sus memorias explica por qué: “No me pareció conveniente —citó— que estuviese presente y diese su entusiasta aprobación el señor Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Yo creo que si queremos, como debe ser, que la justicia sea respetada en el extranjero, su más alta representación, la Suprema Corte de Justicia, tiene obligación de encerrarse con austeridad y dignidad dentro de sus altas funciones, y no compartir los acuerdos de carácter político-administrativo que eventualmente tiene obligación de juzgar en caso de ser requerida para ello”.

Probablemente por su amor al Derecho, acaso por el gusto y la curiosidad que siempre tuvo de conocer países y de tratar a gentes de todas las razas, o por su facilidad para encontrar fórmulas pragmáticas a problemas de la más diversa naturaleza, inclusive, en pequeña parte, por su gusto por las cosas gratas de la vida, del espíritu y del cuerpo, el ocio helénico de la lectura, la charla, la música y el teatro, las buenas viandas, los vinos de alta calidad, Suárez destaca en sus memorias su larga y fecunda carrera diplomática, salpicando el relato de anécdotas, algunas muy sabrosas, como las que tienen que ver con las luchas que llevaban a cabo a principios de los treinta las

mujeres en los foros internacionales para lo que ahora es una realidad en grandes áreas del mundo: su igualdad jurídica y política con el hombre. Las que se presentaron en la Conferencia de La Haya de 1930 eran en su mayoría, anota, jóvenes y muy lindas; al venerable Palacio de la capital de Holanda llegaron vestidas de negro las que venían de países que les negaban todo derecho, y de blanco, aunque con paños negros de diversas dimensiones, las que procedían de naciones en que la causa femenina había hecho progresos. Sólo que sus manifestaciones fueron tan ruidosas que el austero Presidente de la Conferencia se sintió obligado a expulsarlas de la sala.

Otros sucesos que cuenta constituyen verdaderas revelaciones históricas: en una cena en Washington para celebrar los convenios del 19 de noviembre de 1941, que concluyeron, como diré, la controversia petrolera con Norteamérica, el Subsecretario de Estado Sumner Welles le confió que “antes de quince días Estados Unidos estaría en guerra con el Japón”. (El maestro nos comunicó el dato en su casa de la calle de Amberes, mientras saboreábamos un excelente vino de Champaña, a los colaboradores que fuimos a recibirlo un día después al aeropuerto).

Suárez inicia sus memorias dando sus impresiones sobre el trabajo de la Comisión General de Reclamaciones entre México y Estados Unidos, que actuó en Washington a mediados de los 20. Expresa su admiración por el jurista holandés Van Bollen Hoven, que fungió como Presidente y se refiere a lo que los estudiosos de las nuevas promociones han puesto de manifiesto: que el Derecho internacional tradicional, el que orientó las especulaciones de la doctrina y la acción de los tribunales internacionales hasta fines de la Segunda Guerra Europea, fue en realidad el derecho construido por las grandes potencias coloniales, las que se autodenominaban

“naciones civilizadas de la tierra”. (Los antropólogos nos han enseñado ahora que todas las naciones son civilizadas, aunque sus civilizaciones sean diferentes y algunas no hayan recibido los beneficios de la alta tecnología).

La lucha en las Comisiones de Reclamaciones era difícil, porque se libraba en ambiente muy adverso, cuando la controversia acerca de la legislación del petróleo aprobada por el Congreso a propuesta del vigoroso Presidente don Plutarco Elías Calles amenazaba con desembocar en el uso de la fuerza por parte de nuestros vecinos del Norte. Suárez recuerda cómo en su caso en que no intervino, pero del que tuvo conocimiento cercano, el famoso de santa Isabel, fallado en nuestro favor por la Comisión que examinaba los daños derivados de la Revolución, el árbitro Tercero, el jurista brasileño Rodrigo Octavio, salió nerviosa y rápidamente de México, después de haber suscrito el laudo que absolvía al Estado mexicano por actos en verdad terribles de un hombre, Francisco Villa, a quien Estados Unidos había declarado un bandolero y había venido a perseguir, inútil e ilegalmente, en nuestro territorio, en la llamada Expedición Punitiva.

El maestro de Derecho, en una de las primeras muestras de su sagacidad diplomática, del frío realismo con que apreciaba lo difícil que era luchar con las grandes potencias de la época —Estados Unidos, la Gran Bretaña, Francia y hasta con la madre patria— propuso que se buscara un arreglo global pagando un porcentaje muy pequeño de todas las reclamaciones, sin juzgar de sus méritos, después de deducir por supuesto las presentadas por mexicanos. Su idea no fue aceptada en nuestra Cancillería por objeciones de otro distinguido jurista, don Fernando González Roa, que consideraba injusto que para determinar el porcentaje se incluyesen las reclamaciones notoriamente infundadas. Suárez replicaba que, de eliminarse algunas, el porcentaje tendría que ser más alto, no tan peque-

ño, alrededor de 2%, como él sugería. Años más tarde su punto de vista prevaleció en el arreglo final a que se llegó.

La primera participación del futuro Ministro en un foro mundial tuvo lugar en 1930, en la conferencia de La Haya, ya citada, para la Codificación del Derecho Internacional. Era el único delegado mexicano y decidió centrar su interés en la defensa de una tesis constante de México por la que ya había luchado en Washington: que el extranjero no puede aspirar a una situación de privilegio respecto del nacional y que en ningún caso puede invocar la protección de su gobierno antes de agotar los recursos de nuestra legislación; principio que cediendo a una presión irresistible nuestro país tuvo que abandonar en las Convenciones de Reclamaciones llamadas de Bucareli.

Suárez no intervino en las discusiones que tuvieron lugar en La Haya sobre la extensión del mar territorial, que con el de la nacionalidad de hombres y mujeres era otro de los grandes temas, pero siguió con interés los debates y estudió y guardó cuidadosamente la documentación; de modo que a principios de 1935, siendo todavía él jefe del Departamento Consultivo de la Secretaría de Relaciones Exteriores y ocupando yo posición similar en la de Hacienda, sugirió que los dos Ministerios estudiaran conjuntamente la reforma de la Ley Limantour de 1902, con objeto de ampliar la extensión de nuestro mar territorial.

La Conferencia de La Haya no había llegado a ninguna conclusión afirmativa, pero sí mostró que la regla de las tres millas basada en el alcance de los cañones de principios del siglo XIX, no tenía la universalidad que habían pretendido las grandes potencias marítimas, sobre todo la Gran Bretaña durante los siglos en que dominó los mares de la tierra. Había Estados que fijaban extensiones mayores, inclusive en Europa. En cuanto a México, contábamos con un argumento muy fuer-

te, en particular frente a Estados Unidos, país con el cual ocurrían y ocurren, si no todos, la inmensa mayoría de nuestros problemas: en el Tratado de Guadalupe de 1948, por insistencia de la que se había declarado República de Texas, se consignaba que en el Golfo de México la frontera entre los dos países empezaría tres leguas marítimas al oriente de la desembocadura del Río Bravo. (La Gran Bretaña en ese año formuló una protesta considerando que esa estipulación quebrantaba el sagrado principio de las tres millas).

Además del Tratado con Estados Unidos, que era el más claro y categórico, México había suscrito otros muchos a lo largo del siglo XIX, fijando para distintos propósitos extensiones mayores de tres millas. La Ley de 1902 no tenía, pues, otra explicación que la subordinación, por lo demás explicable entonces, de don José Ives o de sus consejeros a un criterio inglés. En todo caso, ese criterio no era ya sostenible en 1935, máxime que empezaba la explotación de la ricas especies que hay en nuestras aguas, especialmente del camarón en el Golfo de México.

Don Eduardo y yo nos reunimos dos o tres veces a almorzar en un modesto restaurante italiano cercano a la Secretaría de Relaciones Exteriores y convinimos en que yo prepararía un texto, con los materiales de la Conferencia de La Haya que él me proporcionó, que someteríamos “a nuestros respectivos titulares”, para usar la jerga burocrática. Cuando semanas más tarde fue designado Secretario de Hacienda, fue natural que el flamante Ministro sometiera al Presidente y éste aprobara un decreto que modificaba la ley de 18 de diciembre de 1902, *fijando en nueve millas la extensión de nuestro mar territorial*; no sólo en el Golfo, como establecía el Tratado de Guadalupe, sino también en el Pacífico.

La decisión de México no era arbitraria. Sin embargo, Estados Unidos se negó por muchos años a aceptar nuestra ley.

Hubo inclusive incidentes, algunos graves, como el que ocurrió durante la gestión del Embajador Rafael de la Colina, en que estuvo a punto de producirse un choque armado entre nuestras pequeñas unidades navales y los guardacostas norteamericanos.

La lucha se prosiguió por más de 30 años en muchos foros, regionales y mundiales. Ese gran Canciller de México que fue Luis Padilla Nervo construyó, a principios de los cincuenta, una tesis muy sugestiva, según la cual había una norma internacional de contenido variable que autorizaba a los Estados a fijar la extensión territorial de sus mares entre un mínimo de tres millas y un máximo de 12. En 1960, en una segunda conferencia sobre el derecho del mar, estuvo a punto de aprobarse la tesis mexicana, pero le faltó un voto para alcanzar la mayoría necesaria.

Por fortuna, casi simultáneamente, en el verano de ese mismo año de 1960, la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos dictó una sentencia en un juicio promovido por el Estado de Texas en contra de la Federación con motivo de los derechos al petróleo en las tierras sumergidas en el Golfo de México y en ella ese Tribunal interpretó el Tratado de Guadalupe exactamente en la forma como don Eduardo Suárez había propuesto al Presidente Cárdenas y éste aceptado en 1935: que si el pacto señalaba el límite entre los dos países en el Golfo a tres leguas al este de la desembocadura del Bravo, indudablemente reconocía la soberanía de ambos Estados en la zona marginal intermedia. Aunque la Corte, respetuosa de los privilegios del Ejecutivo, dijo que su tesis nada intimaba en cuanto a la frontera internacional entre México y Estados Unidos, la cual debía fijarse a través de negociaciones entre los dos Estados soberanos, lo cierto es que el Departamento de Estado, y así como Embajador que era me lo dijeron extraoficialmente sus voceros, sabía que su

posición había sido herida de muerte por la sentencia. Estados Unidos hasta llegó a proponerme reconocer, con ciertas condiciones temporales, nuestro derecho en un convenio bilateral; pero nuestra Cancillería consideró que estábamos ya muy comprometidos para abandonar a los países que compartían nuestra tesis.

En 1969 el Presidente Díaz Ordaz propuso al Congreso la extensión del mar territorial a 12 millas y nacionalizó la parte del Golfo de California al norte de la cadena de islas que se inicia con la del Tiburón. Más recientemente, el Presidente Echeverría promovió que se estableciese en la Constitución una zona económica de 200 millas náuticas dentro de la cual la nación tiene diversos derechos exclusivos para exploración y explotación de recursos naturales renovables y no renovables. Sí. Mucho se ha caminado en esta materia desde 1935, pero fue don Eduardo Suárez, aprovechando la experiencia que recogió en 1930 en La Haya, quien como funcionario de la Secretaría de Relaciones propuso primero y después, como Secretario de Hacienda, obtuvo del Presidente Cárdenas, que se abandonara para siempre un obsoleto principio que limitaba en forma tan injusta los derechos de México sobre sus mares.

En 1933 mi maestro y antecesor tuvo dos experiencias internacionales de las que sacaría provecho posterior para el país: su asistencia, como miembro de la Delegación que presidió don Alberto J. Pani, a la Conferencia Económica de Londres, convocada por el Presidente Roosevelt, a raíz de haber asumido su cargo en horas dramáticas y difíciles para la Unión Americana y para el mundo, y su participación como miembro de la Delegación que el Canciller José Manuel Puig Casauranc encabezó en la Séptima Conferencia Panamericana.

En la primera, según surge de sus memorias, Suárez obtuvo una enseñanza: que una Conferencia Internacional puede ser

un fracaso para el mundo, como lo fue sin duda la de Londres, cuando Estados Unidos se negó a tomar ningún compromiso respecto al punto preciso para la que se había convocado, buscar la estabilidad de las principales monedas, y que a pesar de ello, México, que es lo que debe importarnos por encima de todo, podía recibir, como recibió, un beneficio concreto al asumir los principales países productores y usuarios de la plata, y México era el mayor productor en el mundo, a iniciativa de Estados Unidos, compromisos para defender el precio del metal blanco, cuya tendencia amenazaba relegarlo a la condición de metal industrial y ya no del precioso metal monetario que había sido a través de los siglos. Cooperando con nuestros vecinos cuidamos de nuestros intereses. ¿No es eso ser un diplomático eficaz y patriota?

Don Eduardo, sin embargo, no se forjaba ilusiones acerca de que la victoria parcial de Londres significaba volver a un sistema monetario internacional basado en la plata. Así lo dijo cuando se preparaba la Conferencia de Montevideo de 1933, en la que México hizo sin éxito esa proposición. En cambio sí apoyó lo que sería realidad años más tarde: un Banco Interamericano que en las realidades económicas de aquel tiempo se concebía principalmente como una corporación para la defensa de nuestras materias primas. Y en cuanto al carácter monetario de la plata, si bien en forma reducida, se mantuvo en los Convenios Monetarios de Bretton Woods de 1944.

Una anécdota del viaje a Montevideo —otra más de las que cuenta— es digna de ser recordada porque revela que Suárez, amante de los libros y de las teorías, era un negociante práctico, como lo han sido algunos de los forjadores mayores de la ciencia de la economía: recibió, dice, viáticos generosos, que para mi mala suerte él tendría cuidado de reducir cuando llegó a Secretario de Hacienda. Viajó con el resto de la delegación por mar de Nueva York a Río de Janeiro y de ahí a Uruguay,

mientras, abandonado el patrón oro por Roosevelt, se había dejado fluctuar el dólar a la baja. El futuro Ministro de Hacienda, antes de embarcarse cambió sus dólares en florines, de modo que llegó a Montevideo en condiciones económicas de notoria superioridad frente a sus colegas de delegación. Aquellos fondos adicionales le permitieron realizar una ilusión que llevaba y que fue uno de los motivos, confiesa, para haber aceptado formar parte de una delegación, algunas de cuyas principales propuestas le parecían utópicas: conocer Buenos Aires y de ahí, por ferrocarril, ir a Santiago, admirando los espléndidos paisajes del cruce de los Andes.

De Chile pasó a Nueva York a continuar las negociaciones que el ingeniero Marte R. Gómez, encargado ya de la Secretaría de Hacienda a la renuncia de Pani, le había encomendado con el Comité Internacional de Banqueros, para la devolución de ciertos fondos cuantiosos que habían quedado en poder del Comité al suspenderse el Convenio concertado en 1925. Aquellas gestiones no tuvieron éxito y el ingeniero Gómez decidió cortar todo contacto con el Comité, cuya conducta le parecía arrogante. Suárez, naturalmente, se disciplinó; pero cuando él a su vez llegó a la Secretaría de Hacienda, otra vez con su terco realismo, se dio cuenta de que el Comité, aunque sin título para representar a los tenedores de bonos, disfrutaba de la confianza de la comunidad financiera internacional y del apoyo del Gobierno de Estados Unidos, por lo que convenía negociar con él.

Aconsejó mientras tanto, supuesto que los especuladores estaban adquiriendo a precio ínfimo, a veces al 1% de su valor, los viejos bonos, que nuestro país aprovecharse esa situación adquiriendo también, discretamente, esos papeles a su muy depreciada cotización, reduciendo así el pasivo nacional.

Todos los convenios efectuados entre México y el Comité antes de la gestión de Suárez en Hacienda por los Ministros Adolfo de la Huerta, Alberto J. Pani y Luis Montes de Oca, partían del reconocimiento de México del valor nominal o facial de los bonos emitidos durante la época anterior a la Revolución, tanto directamente por nuestro gobierno como por los Ferrocarriles Nacionales con la garantía del Estado mexicano. Suárez, ése fue uno de sus inmensos servicios a México, logró que, sin perjuicio de nuestro crédito sino al contrario, en los convenios que él suscribió en noviembre de 1942 con respecto a la deuda directa y en febrero de 1946 con respecto a la deuda de los Ferrocarriles, se aceptara reducir el valor de las deudas de modo de pagar a un peso mexicano por cada dólar original, lo que al tipo de cambio vigente en esos años, significaba la reducción de las deudas a aproximadamente el 20% de su valor original.

Es de justicia señalar que en parte los convenios de Suárez, especialmente el de 1942, celebrado en plena Segunda Guerra Mundial, fueron posibles por una propuesta al parecer intrascendente que Eduardo Villaseñor, Director del Banco de México, presentó en la Conferencia Interamericana sobre sistemas de control económico y financiero, celebrada en Washington en junio de 1942, a la que lo acompañé y que fue mi primera experiencia en la diplomacia. Villaseñor propuso que la conferencia, convocada obviamente por interés del gobierno norteamericano para controlar las operaciones y actividades subrepticias de los países del Eje en el contingente americano, recomendase a los Estados ordenar el registro de todos los valores públicos y privados emitidos por ellos que circularan fuera de sus fronteras. Con apoyo en esa recomendación, Villaseñor y yo sugerimos a Suárez que se dictara un decreto ordenando el registro de los bonos mexicanos para determinar por exclusión los que hubiesen quedado en terri-

torios ocupados por los países del Eje. Así fue posible que el Convenio se ocupase solamente en los bonos registrados, únicos legítimos durante el período bélico, operándose una reducción sustancial en las deudas exigibles, cuyos servicios nuestro país pudo reanudar con erogaciones modestas. Además, se utilizó para el pago aquel viejo fondo que los banqueros se habían negado a devolver en 1933.

Pero sin duda la gestión diplomática más trascendental de don Eduardo —y creo que también, como diré en noche próxima, su momento estelar en el manejo de las finanzas públicas— fue en ocasión de los sucesos que precedieron, que acompañaron y que sucedieron a la expropiación de las empresas petroleras acordada por uno de los hombres auténticamente grandes de nuestra historia, don Lázaro Cárdenas. El estudio de las memorias me ha confirmado hechos que yo conocía e ilustrado sobre otros que ignoraba.

Mi jefe, es mi interpretación, ni alentó ni desalentó al Presidente de la República para que dictara el decreto expropiatorio. Consciente de la magnitud del paso y de la muy difícil situación económica que vivía México, acaso esperaba que el mandatario michoacano no llegara a ese extremo. Como Presidente que había sido de la Junta de Conciliación y Arbitraje en tiempos del Presidente Calles me imagino que pensaba que no había conflicto laboral irresoluble. Parecía confirmarlo el hecho de que en 1936 se hubiese terminado bien la huelga de diez días contra una poderosa compañía de propiedad extranjera, la de Luz y Fuerza Motriz.

Pero en esta vez las cosas fueron diferentes. La huelga del Sindicato de Trabajadores Petroleros en contra de las empresas, sólo se levantó cuando las partes en conflicto aceptaron someterse a la decisión de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje que determinaría, oyendo a unos peritos, la capacidad económica de las empresas para atender las demandas de

sus obreros. Y cuando se dictó el laudo que obliga a las empresas a un pago de 23 millones de pesos por encima de lo que ellas habían ofrecido, las mismas declararon que no tenían capacidad para hacer esa erogación anual y que, además, el cálculo no era correcto, que las repercusiones del laudo eran mayores.

Suárez llevaba a cabo entonces en Estados Unidos dos negociaciones, ambas exitosas, para atender la situación financiera, que era angustiosa como expondré la noche próxima; por una parte obtuvo de su amigo, el Secretario del Tesoro, Henry Morgenthau, aparentemente como primer paso de un ambicioso programa de cooperación económica de Estados Unidos hacia México, un crédito de estabilización que fortaleciese la casi exhausta reserva monetaria del Banco de México. Y paralelamente había concertado un contrato con la mayor de las compañías petroleras, El Águila, al que se hace brevísima mención en le epistolario del señor General Cárdenas, para la explotación de terrenos de propiedad federal ubicados en la zona de Poza Rica; que naturalmente no estaban comprendidos en las concesiones de que era titular esa compañía. El Secretario de Hacienda apoyaba el contrato con opiniones de respetables geólogos mexicanos que consideraban que era conveniente para el país que la explotación del área se hiciese por una sola empresa, de acuerdo con un plan, y no entregando parte de ella a otra organización, como estuvo a punto de hacerse en el infortunado contrato con la Sabalo, que tantos dolores de cabeza dio a cinco Presidentes de México. Además, no ocultaba que los recursos extraordinarios que recibiría la Tesorería mexicana, tanto por anticipos como eventualmente por regalías, darían divisas de que estábamos tan escasos y permitirían a Hacienda cubrir el sobregiro que preocupaba, y mucho, a don Luis Montes de Oca, director del Banco de México. (Un dato confirmatorio de esta audaz

negociación, casi en vísperas de la expropiación, el cual parece corroborar que no fue un acto premeditado sino impuesto por la torpeza de las compañías, se encuentra también en el informe presentado a la Asamblea de Accionistas del Banco de México, en febrero de 1938; allí se dice, en forma críptica, que el gobierno esperaba con fondos extraordinarios derivados de la explotación de ciertos recursos naturales, cubrir sus adeudos al Banco Central).

La Suprema Corte negó el amparo que las empresas pidieron contra el laudo laboral y ante la decisión de éstas de no cumplirlo se desencadenó la crisis definitiva. Don Eduardo escribe que le fue el único funcionario mexicano que estuvo presente en la última y decisiva conversación entre el Presidente de la República y el representante de las compañías petroleras, cuando éste reiteró que las empresas no tenían capacidad económica para acatar la sentencia de la Junta de Conciliación y Arbitraje y que la suma real a que se las condenaba era superior a la que indicaban en su dictamen los peritos. El Presidente Cárdenas replicó que él se comprometía a que la suma fuese exactamente la anunciada y reiteró además que el fallo de la Corte tenía que ser respetado. Suárez rechaza versiones que llegaron a su conocimiento de que el representante de las compañías hubiese preguntado al Presidente Cárdenas: “Y a usted, señor Presidente, ¿quién lo garantiza?” El Presidente no habría tolerado semejante falta de respeto. La entrevista concluyó sin llegar a nada, pero fue formalmente correcta.

La dramática escena final está narrada así: “Concluida la conferencia, el señor Presidente me dijo: ‘Ya ve usted que las empresas no mostraron ningún interés en llegar a un acuerdo con sus obreros. Por el momento voy a dejar pasar algunos días sin hacer nada a fin de ver si los representantes de las compañías reflexionan sobre el asunto tan importante que

tienen entre manos y para yo mismo pensar serena y fríamente el siguiente paso que debo dar'. Pasados algunos días el señor Presidente me citó para que me presentase en su domicilio particular en Los Pinos. Esperé un poco en la antesala y vi salir del despacho del señor Presidente al señor licenciado Lombardo Toledano, Secretario General de la Confederación de Trabajadores de México, y a los líderes del sindicato petrolero. Enseguida el señor Presidente me invitó a que lo acompañara en su automóvil a que diéramos algunas vueltas por el Bosque de Chapultepec, para ponerme al tanto de lo que había determinado que debía hacerse y para que nos reuniésemos posteriormente con los miembros del gabinete presidencial, a quienes tenía citados en el Palacio Nacional, y que deberían estar ahí reunidos. Durante el trayecto me pidió que explicara en su nombre al Consejo de Ministros todos los esfuerzos que se habían hecho para llegar a un acuerdo con los trabajadores de la industria petrolera y con las empresas; que la huelga estaba ya causando muy serios trastornos a la economía nacional y que no podía continuar así por tiempo indefinido, pues [...], de prolongarse algunos días más, tendría la consecuencia de paralizar la economía nacional; que en vista de la intransigencia de las compañías para negociar, no le quedaba más remedio que expropiar los bienes de las compañías petroleras en su integridad, y que había dado ya instrucciones a la Secretaría de Economía Nacional para que se preparasen los decretos correspondientes. Llegamos a Palacio, y en el Salón de Consejo de la Presidencia de la República, el señor General Cárdenas me dio la palabra para exponer lo que habíamos hablado en nuestro paseo por el Bosque de Chapultepec. Todos los ministros aprobaron la resolución tomada, y el decreto de expropiación fue firmado ahí mismo por el señor Presidente y refrendado por el señor don Efraín Buenrostro, Secretario de Economía Nacional y por mí, en

mi carácter de Secretario de Hacienda. [...] El señor Presidente Cárdenas se dirigió posteriormente a la nación en un vibrante mensaje cuya redacción encargó al señor General Francisco Mújica. Creo que la nación en su conjunto dio su aprobación a la audaz medida tomada por el Presidente y aun las clases más pobres del país contribuyeron con su óbolo personal para pagar a las compañías petroleras. [...] Posteriormente el Señor Presidente rogó que se devolviesen estas cantidades aportadas”.

La batalla que el gobierno del Presidente Cárdenas, con la asesoría valiosísima de Eduardo Suárez, inició entonces, es uno de los capítulos más apasionantes de la historia contemporánea de México y obviamente no pretendo relatarla en todos sus aspectos e incidentes. Baste recordar que la controversia rebasó el campo de la diplomacia entre gobiernos, pues las compañías lograron que la banca privada internacional, única que entonces operaba, se negase a celebrar con nosotros aun las más rutinarias operaciones de crédito y que naturalmente cayeron por tierra las negociaciones en curso, en las que, según Morgenthau había dicho a Suárez, el Presidente Roosevelt estaba personalmente interesado para impulsar la economía mexicana. La noche misma de la expropiación el Banco de México fue autorizado a abandonar el tipo de cambio.

La Gran Bretaña, invocando una demora en los pagos derivados de las reclamaciones agrarias, envió una nota cuyo tono obligó a México a retirar a su Ministro en Londres, don Primo Villamichel, suspendiendo indefinidamente las relaciones diplomáticas con el gobierno de Londres. Estados Unidos, después de una declaración conciliatoria emitida por el Presidente Roosevelt días después de la expropiación, fue a su vez endureciendo su posición, empezando por cancelar el compromiso de comprar la plata mexicana y provocando la baja

de su cotización en el mercado mundial. Todo ello a pesar de la resistencia del Embajador Josephus Daniels, que en relación directa con el Primer Magistrado norteamericano, de quien había sido jefe en la Secretaría de Marina en el gabinete de Wilson, tenía una actitud de auténtica simpatía hacia México. Inclusive, sin autorización del Departamento de Estado, aceptó retirar una nota cuyo tono era francamente ominoso.

Don Eduardo recoge en sus memorias algo que había comunicado en charlas privadas a sus amigos: que hubo un momento en que los informes que el Presidente recibía le hicieron temer que vendría un acto de fuerza de Estados Unidos si no se devolvían las propiedades expropiadas. Leyendo en la correspondencia que ya es pública, algunos memorándums que dejó el Secretario Hull sobre sus conversaciones con el Embajador Castillo Nájera se explica que el señor General Cárdenas tuviera esa impresión; pero resuelto éste a no revocar el acto expropiatorio manifestó a su Secretario de Hacienda que antes dimitiría, para que un Presidente sustituto, designado por el Congreso, conviniera la transacción inevitable, ya que no podía conducir a México a una suicida confrontación militar con Estados Unidos. Suárez dijo al Presidente Cárdenas que no era creíble que el Presidente Roosevelt llegase a ese extremo y le aconsejó escribir una carta personal, que el Embajador Castillo Nájera llevó a Washington y que, sin resolver el problema, alivió la tensión. (Entiendo que puede ser —aunque no podría asegurarlo— la de 29 de julio de 1939, incluida en el epistolario del señor Presidente Cárdenas).

Narra también Suárez que algún tiempo después, desde Nueva York, por conducto del líder obrero John Lewis, obtuvo una entrevista con el Presidente Roosevelt. Y aunque el Subsecretario de Estado Summer Welles impidió que en ella se hablara de petróleo, siguió fortaleciéndose el ambiente para

las negociaciones que permitieron, primero, romper el frente de las compañías, a través del acuerdo con Sinclair y que, después, ya durante la gestión del Presidente Ávila Camacho, culminaron en los históricos convenios del 19 de noviembre de 1941 que marcan el principio de una nueva era en las relaciones diplomáticas de México con su poderoso vecino. Con ellas se inició también la cooperación financiera del gobierno norteamericano.

México, D.F., a 9 de noviembre de 1976