

El Gobierno de Ruiz Cortines: de nuevo la introspección

Desde su llegada a la presidencia (inclusive desde su campaña) la actitud de Adolfo Ruiz Cortines fue discreta, austera, en franco contraste con la de su antecesor. En lo económico, el nuevo Gobierno se propuso lograr un crecimiento sin inflación, aunque fuera un tanto más bajo que el conseguido en los años del alemanismo. En el último tercio de este sexenio, la economía mexicana había crecido muy rápidamente, estimulada por una demanda mundial que alentó la guerra de Corea. Las exportaciones de materias primas y manufacturas, y las inversiones nacionales y extranjeras se elevaron notablemente, pero también aumentaron las prácticas especulativas con las que industriales y más que nadie comerciantes, multiplicaban sus ganancias y empujaban la inflación.¹

La euforia duró poco. Terminada la guerra de Corea se redujo la demanda mundial de materias primas, y afectó el país una grave sequía, todo lo cual estancó la economía precisamente en un año de elecciones presidenciales. La difícil situación económica fomentó el descontento interno y alimentó las huestes del henriquismo.²

¹ Olga Pellicer de Brody y Esteban Mancilla, *El entendimiento con los Estados Unidos y el desarrollo estabilizador*, México, El Colegio de México, 1978; el libro tiene un buen análisis del sexenio de Ruiz Cortines, que utilizó en buena medida en este capítulo.

² Esta nueva escisión del PRI, encabezada por el general Henríquez, fue derrotada en las urnas, pero inconforme con los resultados electorales continuaba con sus esfuerzos de organización aprovechando al malestar en ciertos sectores de la población por las prácticas alemanistas.

En consecuencia, uno de los primeros objetivos del Gobierno de Ruiz Cortines fue estabilizar la economía, y en particular, los precios internos. Con ese propósito se redujo el gasto público para equilibrarlo con los ingresos; se aumentó la producción agrícola para el mercado nacional, con la consecuente sustitución de cultivos y la ampliación de las facultades de la CEIMSA como importadora y distribuidora de alimentos en tanto se obtenía una mejor provisión interna. El gobierno también expresó su intención de no recurrir a créditos externos.

Tomando en cuenta el escaso peso político de países como el nuestro y los riesgos de seguir una política exterior dinámica, cuando la guerra fría fluctuaba en intensidad, los nuevos gobernantes pensaron que era conveniente concentrarse en la economía interna. Con esto, el Gobierno de Ruiz Cortines acentuó el relativo aislamiento de México; no obstante, conservó el interés del alemanismo en mantener buena relación con Estados Unidos, aunque, sí se quiere, guardando mayor distancia. Se sabía que Dwight D. Eisenhower, quien llegó a la Casa Blanca escasos dos meses después de la toma de posesión de Ruiz Cortines, tenía simpatía

Lograr la solidaridad hemisférica en la lucha contra la URSS y la subversión comunista, eje de la política de Eisenhower hacia América Latina.



—con matices de paternalismo— por nuestro país. Pero los gobernantes mexicanos estaban conscientes de que Eisenhower había sustentado buena parte de su estrategia electoral en la crítica a Truman por lo que consideraba debilidad ante los avances de la Unión Soviética. Se pensaba, pues, en otra oleada de anticomunismo militante en Estados Unidos —que posiblemente se extendería a América Latina— en la que el Gobierno de nuestro país quería verse envuelto lo menos posible. Estos temores se ahondaron cuando se supo que el nuevo Secretario de Estado era John Foster Dulles, quien pronto reveló su disposición para convencer a sus colegas latinoamericanos de que el comunismo era una conspiración internacional, no un movimiento con raíces internas.³ Pocas semanas después de asumida la presidencia, Eisenhower contaba ya con una política hacia América Latina elaborada con toda rapidez por sus colaboradores. El eje de la misma era lograr la solidaridad hemisférica en la lucha contra la URSS y la subversión comunista en el continente.⁴

El Gobierno de Ruiz Cortines mantuvo el criterio del sexenio anterior: era inevitable alinearse con Estados Unidos en periodo de conflicto mundial, pero, había que limitar al máximo los compromisos en ese aspecto. En otros terrenos, especialmente en el económico, se trataría de aprovechar las ventajas de la cercanía geográfica y neutralizar, hasta donde fuera posible, los problemas que de ella se derivaban. Se había ido consolidando la tradición de defender el derecho de México a nacionalizar sus recursos básicos, proteger su industria y negarse a conceder privilegios a inversionistas extranjeros. Igualmente el régimen mexicano defendía cierto grado de independencia en su posición dentro del sistema interamericano. Estados Unidos aceptaban a regañadientes esas discrepancias, aunque no por ello dejaba de presionar ocasionalmente para que México modificara su actitud.

Los reajustes después de Corea

En el primer año de gobierno de ambos presidentes la relación se centró en asuntos de carácter económico. Uno de ellos fue la reducción drástica de la demanda mundial de plomo y zinc considerados materiales estratégicos durante la guerra de Corea. Durante este conflicto, co-

³ Dulles había sido miembro de la firma Sullivan and Cronwell, que había tenido la representación de numerosas empresas estadounidenses que operaban en América Latina, entre ellas la United Fruit Co.

⁴ NSC 144/I; Rabe, Stephen, *Eisenhower and Latin America the Foreign Policy of Anticomunism*, Chapel Hill, University of North Carolina, 1988.

mo durante la Segunda Guerra Mundial, la minería mexicana había recibido aliento temporal. Pero después, el sector minero mostró los signos de decadencia que venía arrastrando desde hacía varias décadas. La inversión, que repuntó en 1950, se mantuvo prácticamente estancada. Los representantes de la Cámara Minera atribuían esta situación a los altos impuestos y a la inseguridad que provocaba en ellos la Ley minera. En realidad había otros hondos problemas graves que desalentaban la inversión, entre otros, la tendencia a la baja de la demanda mundial y el crecimiento de la competencia de países que comenzaban a explotar minas, como Canadá y Australia; en cambio, las minas mexicanas, que producían desde hacía mucho tiempo, debían explotarse a más profundidad con costos más altos.

La minería norteamericana enfrentaba una situación parecida por lo que los mineros aumentaron sus presiones sobre el gobierno para que elevara los aranceles de esos metales. Lo mismo hicieron los productores de otros bienes que México exportaba a Estados Unidos. Por ello, en la primavera de 1953 comenzó a discutirse el proyecto de Ley Simpson que aumentaba los derechos de importación del plomo, zinc, camarón, entre otros.

El Gobierno mexicano se aprestó a apoyar la labor que los mineros llevaban a cabo en los laberintos políticos de Washington, para evitar que el Congreso norteamericano aprobara esos aranceles. A sugerencia del embajador Manuel Tello se había decidido que los diplomáticos no comparecieran directamente ante la Comisión de Tarifas del Congreso norteamericano, y menos aún que lo hiciera el embajador, pues ello equivalía, desde su punto de vista, a someterse a una "jurisdicción extranjera".⁵ Se prefirió que representantes de industriales y de obreros acudieran a las comparecencias y que en todo momento, la embajada apoyara su actuación. Lo mismo se hizo en casos parecidos.

A pesar de las presiones de los productores y del Congreso, Eisenhower se opuso a imponer aranceles y cuotas a las importaciones de plomo y zinc de México y Perú. Al parecer, el presidente argumentó que si se erigían barreras contra el comercio de México, aumentarían las posibilidades de que se "volviera comunista".⁶ En todo caso, el propio Congreso rechazó ese proyecto en julio de 1953.

⁵ Manuel Tello, *op. cit.*, p. 196.

⁶ Cit. por Rabe, *op. cit.*, p. 70.

En inversión extranjera parecía coincidir la posición de los nuevos gobiernos durante los primeros años. Quedó señalado antes que al final de la guerra el gobierno de Truman no se mostró muy entusiasmado con la idea de la industrialización de América Latina y menos aún si necesitaba mucha protección para que las empresas pudieran sobrevivir; tampoco estuvo dispuesto a dar apoyo financiero al proceso. Ante las solicitudes de préstamos, que proliferaron en aquellos momentos, respondió invariablemente que la inversión privada podía aportar los capitales necesarios para el desarrollo de los países latinoamericanos. Por añadidura, gran parte de los funcionarios pensaban que esos capitales debían invertirse en sectores que por tradición los habían recibido: el primario y la infraestructura. Todavía hacia finales de los años cuarenta, el secretario de Estado, Dean Acheson, insistió en que no estaban dispuestos a aprobar créditos en tanto hubiera capitales privados disponibles y que la industrialización no era buena *per se*.⁷ En cambio, varios gobiernos latinoamericanos —en particular, el de México— comenzaron a ver con buenos ojos la posible llegada de capitales extranjeros siempre y cuando se orientaran a la producción manufacturera. Y aún en este caso, estaban dispuestos a poner límites a su ingreso en actividades que consideraban estratégicas o donde, por otras razones, preferían que los capitales fueran nacionales.

Mientras la discusión seguía entre los gobiernos, muchas corporaciones estadounidenses y también inversionistas medianos mostraron más interés en nuestro país como destino de sus capitales. Los estímulos a la industria (incluido el proteccionismo), que se extendían a capitales externos, el crecimiento del mercado interno y en general de la economía creaban un ambiente que consideraban propicio para invertir. Ante esta situación, el Gobierno de Estados Unidos fue reduciendo sus presiones para la apertura de mercados. Aceptó por fin, a partir de 1951, la denuncia del tratado comercial con México y que éste se negara a entrar al GATT. Esas decisiones no afectaron las exportaciones mexicanas, ya que siguieron entrando a Estados Unidos al amparo de la cláusula de la nación más favorecida, compatible con los compromisos de ese país, por ser miembro del GATT.

En la primera mitad del decenio de 1950, se duplicó la inversión extranjera en la manufacturera mexicana (225.5 millones de dólares en 1952, 331.5 en 1955). Lo mismo sucedió con el comercio, donde se elevó de 70.1 millones de dólares a 146.8. El predominio de los capitales estadounidenses en esta inversión fue abrumador, aunque comenzaba a

Ibid., p. 19.

llegar capital europeo y japonés. La inversión se hizo en los sectores más dinámicos del sector manufacturero y fue la avanzada de las innovaciones tecnológicas dentro del mismo. Su influencia en la modificación de las prácticas de consumo de algunos sectores de la población, especialmente de las clases medias, fue cada vez más evidente. Algunos empresarios mexicanos protestaron una y otra vez por lo que consideraban invasión indebida de sus dominios, pero la Concamin y la Concanaco no daban aún señales de alarma.

Braceros e indocumentados. Vulnerabilidad de México

Más fricción provocó en los primeros tres años del Gobierno de Ruiz Cortines el asunto de los trabajadores migratorios. Continuaba en vigor el tratado bilateral de braceros, pero ambos gobiernos sentían que no funcionaba adecuadamente; por un lado no evitaba el flujo de indocumentados; por otro, no garantizaba el cumplimiento de los salarios y prestaciones para los trabajadores mexicanos. Las negociaciones para sustituir el acuerdo que estaba en vigor y vencía en diciembre de 1954 fueron lentas y algo tensas. Los delegados mexicanos insistían en que hubiera sanciones para los estadounidenses que contrataran trabajadores indocumentados, promesa que les había hecho tiempo atrás el presidente Truman. Los negociadores de Estados Unidos se negaban a aceptar esa condición, puesto que había fuerte oposición política interna a medidas de este tipo. Tampoco estaban dispuestos a aceptar la demanda mexicana de que se estipulara una escala de salarios a la que deberían ajustarse los patrones; en su opinión, era suficiente que se estableciera la obligación de pagar los salarios que correspondían a la zona, según lo que determinara el Secretario del Trabajo de su país. Esto no satisfacía a los delegados de México; sabían que los trabajadores mexicanos, quienes tendían a concentrarse en algunos lugares, constituían la fuerza de trabajo predominante en los mismos, y, en consecuencia tendían a disminuir el salario en esas zonas.

La delegación de Estados Unidos deseaba un acuerdo más sencillo, porque el que estaba en vigor ponía muchas trabas y procedimientos para la contratación, razón por la cual, los agricultores recurrían al empleo de indocumentados. También pretendía que el Gobierno mexicano se comprometiera a evitar que indocumentados en potencia llegaran a las zonas fronterizas, lo que, a juicio de éste, significaría violar las normas constitucionales de México. Querían también que los centros de contratación estuvieran en la frontera, lo que para la delegación mexicana no era conveniente, ya que los aspirantes a emigrar se concentraban entonces en la frontera y creaban problemas, gran demanda de infraestructura.



La situación de los trabajadores migratorios provocó fricciones entre los gobiernos de México y Estados Unidos.

En el verano de 1953 las negociaciones estaban empantanadas. Se supo entonces que el Departamento de Justicia había propuesto usar el ejército y la Guardia Nacional para patrullar la frontera y evitar el ingreso de indocumentados. El embajador de Estados Unidos en México se opuso a esa medida, que pretendía introducirse en vísperas de la primera reunión de los dos presidentes que estaba programada para el mes de septiembre. Se le quería utilizar como muestra de la buena relación que había entre una de las superpotencias y su vecino, a diferencia de lo que, alegaban, sucedía entre la otra superpotencia y los suyos. El embajador encontró aliados en el aparato militar estadounidense, que tampoco mostraba mucho entusiasmo por la propuesta.⁸

Las negociaciones no avanzaron en los meses siguientes. El Gobierno de Estados Unidos comenzó a discutir la posibilidad de actuar unilateralmente, es decir, dejar fuera del proceso de contratación a las autoridades mexicanas. El tema parecía preocupar tanto a Washington, que Eisenhower estuvo presente en una reunión a la que asistieron funcionarios del Departamento de Estado y el embajador Tello. Entre broma y veras Eisenhower sugirió que era conveniente un cambio de negociadores de ambos lados para agilizar el proceso. Poco después, en enero de 1954, los delegados norteamericanos advirtieron a los mexicanos que si no se llegaba a un acuerdo de manera inmediata recurrirían a la acción unilateral. Pronto se supo que el Congreso estaba discutiendo la reforma al artículo V de la Ley de Agricultura de 1949, para autorizar al Secretario del Trabajo a contratar trabajadores mexicanos sin acuerdo bilateral, "siempre y cuando se hiciera todo esfuerzo posible para conseguirlo".⁹

El Gobierno mexicano opinó que eso era inadmisibile; declaró que no sancionaría el procedimiento y, por lo tanto, no autorizaría la salida legal de Trabajadores.¹⁰ Con esa declaración, las autoridades mexicanas se veían obligadas a encontrar la manera de evitar que los aspirantes a emigrar cruzaran la frontera. Se estableció un plan de emergencia para construir obras públicas en las ciudades fronterizas (pavimentación, alumbrado, jardines, etc.) y emplear a los que ya se encontraban en ellas. El ejército les ofreció trabajo y la CNC se comprometió a apoyar un plan que agilizaría los trámites para la dotación de tierras. Como el ofrecimiento no fue suficiente, el gobierno decidió utilizar a la policía y, al parecer también a miembros del ejército, para evitar la salida de trabajadores.

⁸ FRUS, 1952-54, pp. 1325, 1348 y ss.

⁹ FRUS, 1952-54, pp. 1359 y ss.

¹⁰ *El Nacional*, 16 de enero de 1954.

Muchos incidentes, con saldo de varios heridos, convencieron a las autoridades de que esa política no era conveniente. Decidieron entonces reanudar las negociaciones con el gobierno estadounidense, para llegar a un acuerdo antes de que se aprobara el proyecto mencionado antes. El 10 de marzo se firmó el convenio que tendría vigencia hasta diciembre de 1955. En cuanto a los salarios, se estableció que no debían "ser menores a los que se pagaran a trabajadores de Estados Unidos que realicen el mismo tipo de actividad en la misma área de empleo". El Secretario de Trabajo estadounidense debía fijar ese salario. México tendría derecho a pedir una revisión si creía que la decisión de ese Departamento no era la adecuada. Se aceptó la apertura (o, en su caso restablecimiento) de centros de contratación en Mexicali, Chihuahua y Monterrey. Ambos gobiernos decidirían cuáles entidades no podrían recibir braceros por motivos de discriminación. Se establecía, por último, una comisión mixta para vigilar el cumplimiento del convenio y recomendar lo que fuera pertinente para que funcionara mejor.¹¹ A pesar de la premura para llegar a un acuerdo, pocos días después de su firma, el Congreso de Estados Unidos aprobó la enmienda a la Ley de Agricultura.

Asegurado el convenio de braceros, pocos meses después el Gobierno estadounidense inició la expulsión masiva de indocumentados, a la que se denominó "operación wetback". Se calcula que en los años siguientes, se repatrió casi un millón de mexicanos. Las autoridades de México no pudieron hacer nada para evitarlo, ya que siempre se habían declarado en contra de la emigración indocumentada. Sólo les quedaba tomar medidas internas para reintegrar a los que volvían. Problemas como invasión de tierras y malestar en el campo, que surgieron a partir de la segunda mitad del sexenio, mucho tuvieron que ver con el regreso masivo de trabajadores.

Ante la oleada de anticomunismo

En septiembre de 1953 se reunieron por primera vez los presidentes de México y Estados Unidos. Desde que Manuel Tello entregó sus cartas credenciales, en enero de ese año, Eisenhower había manifestado interés en visitar México; dijo que se había abstenido de ir a la toma de posesión de Ruiz Cortines para no sentar un precedente. Diez meses después, los dos presidentes se reunieron en la inauguración de la presa fronteriza Falcón, acontecimiento que se utilizó para subrayar la buena voluntad de Washington hacia México.

¹¹ Richard Craig, *The Bracero Program, Interest Groups and Foreign Policy*, Austin-London, University of Texas Press, 1971, pp. 121 y ss.



La inauguración de la Presa Falcón, acontecimiento que se utilizó para subrayar la buena voluntad de Washington hacia México.

Una de las razones por las que el gobierno de Eisenhower veía al de Ruiz Cortines con buenos ojos era que se daba cuenta de capacidad para mantener la estabilidad política de la nación. Durante la inauguración de la presa, Eisenhower dijo que ambos gobiernos estaban de acuerdo en lo que era "la gran amenaza" del totalitarismo, con que se calificaba a países socialistas y a la ideología marxista.

Sin embargo, en el seno de la burocracia estadounidense y en los contactos diplomáticos con sus colegas mexicanos se manifestó con frecuencia la preocupación por la tolerancia que, alegaban, manifestaba el Gobierno mexicano hacia los grupos de izquierda y, en especial los comunistas. Más aún les molestaba la actividad de los diplomáticos soviéticos y de otros países acreditados en México. Pensaban que esa actitud tolerante era producto de una "tradición extremadamente liberal". Este disgusto se sumaba al malestar porque nuestro país se negaba a apoyar un programa para uniformar los ejércitos latinoamericanos, su desinterés por recibir ayuda militar al amparo del *Mutual Security Act* de 1951 y su afán por conservar el control (prácticamente exclusivo) en la preparación de sus fuerzas armadas.¹²

Durante el último año del Gobierno de Alemán, el de Estados Unidos había invitado a los mexicanos a negociar ese asunto. Desde el principio el Gobierno de Alemán se mostro reticente, porque de acuerdo con esa ley (sección 401), la ayuda militar estaba condicionada a que el país receptor estuviera dispuesto a participar en misiones importantes para defender el hemisferio occidental, pero según normas constitucionales, el ejército mexicano no podía ser enviado fuera de sus fronteras. El Gobierno de México mostró disposición para discutir el proyecto siempre y cuando se tuvieran en cuenta las características que distinguían a nuestro país de otros estados de América. México estaba dispuesto a comprometerse a aumentar su capacidad de autodefensa; lo único que requería eran facilidades para adquirir material y equipo para perfeccionar su industria militar. Poco antes, el embajador Rafael de la Colina había advertido a las autoridades norteamericanas que no era conveniente hacer públicas negociaciones de este tipo o firmar un acuerdo cuando estaban próximas las elecciones federales; el Gobierno de Alemán corría el riesgo de que la oposición lo acusara de "venderse a Estados Unidos".¹³ Washington decidió no iniciar negociaciones sobre estas bases en momentos tan delicados.

¹² FRUS, 1955-57, vol. VIII, pp. 1350-51.

¹³ FRUS, 1952-54, pp. 1327 y ss.

Es posible que esa pasividad de Estados Unidos se haya debido a que los ofrecimientos de México se ajustaban de alguna manera a los objetivos principales de la Ley de Seguridad Mutua de 1951.¹⁴ La cuestión de la seguridad hemisférica se presentó nuevamente en la relación entre los dos países, pero en esta ocasión en el marco del sistema interamericano. Estados Unidos vio la evolución de los acontecimientos en Guatemala, en particular algunas reformas nacionalistas introducidas pro el gobierno de Jacobo Arbens, entre ellas la reforma agraria, como expresión de tendencias comunistas y, en cuanto tales, como peligro inminente para la seguridad del hemisferio.

La Conferencia de Caracas

Este tema se convirtió en la cuestión más importante de la Conferencia de Caracas, celebrada en la primavera de 1954, que originalmente se había convocado para discutir los problemas económicos de América Latina y la posible colaboración de Estados Unidos para resolverlos. Antes de la reunión, varios gobiernos habían expresado su interés en obtener concesiones arancelarias y acceso preferencial al mercado norteamericano para sus materias primas y, en general, medios para mejorar los términos de intercambio. Pensaban, también insistir en un mejor trato de Washington en créditos para el desarrollo.

Los estadounidenses tenían otros objetivos en esa reunión. Querían destacar "mediante una declaración política" que el movimiento comunista tenía "difusión internacional y estaba dirigido por Moscú", que como tal era una intervención en los asuntos de las Américas y que si el comunismo llegaba a controlar el gobierno en un estado americano, debía convocarse el proceso de consulta según el Tratado de Río.¹⁵ Querían también dirigir la atención de los gobiernos latinoamericanos a las actividades de los comunistas en el continente y pedir medidas adecuadas para controlar sus movimientos y su propaganda, reiterar la adhesión de las repúblicas americanas a los principios democráticos. Y, por último (en esos momentos tal vez lo más importante), sentar "las bases para una acción positiva de la OEA contra la penetración comunista en el hemisferio", como ocurría en Guatemala.¹⁶

¹⁴ En defensa continental éstos eran "proteger las fuentes de materias estratégicas y las vías de acceso a éstas; mantener a la región en estado de defenderse contra pequeños ataques aéreos y submarinos del exterior y reducir el esfuerzo de las fuerzas armadas de los Estados Unidos en cuanto a la defensa de la región" (Mario Ojeda, *op. cit.*, p. 39).

¹⁵ FRUS, 1952-1954, pp. 279-281.

¹⁶ *Ibid.*, p. 281.

Dulles, Secretario de Estado, manifestó que a Estados Unidos le interesaba que se aprobara un proyecto de resolución sobre la intervención del comunismo en el continente. Y aunque en un principio no mostró interés en que contuviera referencia explícita a Guatemala, para todos era obvio que una resolución en tal sentido sentaría las bases para justificar políticamente una intervención a ese país.

En Caracas, las naciones latinoamericanas se dieron cuenta, de que para Estados Unidos, el compromiso adquirido en Buenos Aires en 1936, al adherirse al protocolo de no intervención, implicaba en recíproca la obligación de esos países a la "responsabilidad colectiva" en cuestión de seguridad.¹⁷

Esta actitud venía arraigándose en los altos círculos políticos de Washington. En la primavera de 1950, el secretario de Estado Edward Miller Jr., sucesor de Dean Acheson, había afirmado que su gobierno aceptaba la "política del buen vecino" y la igualdad de los estados, pero que, si se presentaban casos parecidos a aquellos en los que Estados Unidos había llevado a cabo intervenciones de "protección", la comunidad de los estados americanos "enfrentaría la responsabilidad que Estados Unidos habían asumido antes sólo".¹⁸ Durante el gobierno de Eisenhower se había venido discutiendo la posibilidad de reconsiderar el compromiso de no intervención adquirido por Estados Unidos ante lo que los funcionarios norteamericanos opinaban que era debilidad y desinterés de los gobiernos latinoamericanos en enfrentar la amenaza comunista.

En cuanto conoció el proyecto que se discutiría en Caracas, el Gobierno mexicano precisó su posición. En su opinión, era muy difícil emitir juicios razonables sobre la intervención de una ideología u organización en las naciones americanas sin referirse a situaciones concretas y, al hacerlo, por fuerza se intervenía en asuntos de algún estado.¹⁹

Los delegados mexicanos defendieron tenazmente en la reunión la necesidad de respetar los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos. Insistieron también para que se definiera el significado de intervención comunista (en su contrapropuesta al proyecto de Estados Unidos) como "actividades dirigidas, asistidas o instigadas por gobierno, organizaciones o individuos extranjeros que tienda a subvertir

¹⁷ Mario Ojeda *op. cit.*, p. 44.

¹⁸ Rabe, *op. cit.*, p. 21.

¹⁹ Véase, Secretaría de Relaciones Exteriores, *México en la X Conferencia Internacional Americana*, 1958, pp. 24 y ss.

por la violencia las instituciones de las repúblicas americanas". Dijeron también que era necesario subordinar las medidas contra las actividades comunistas a los preceptos constitucionales de cada estado, e insistieron en que la defensa y preservación de las instituciones democráticas estaba íntimamente vinculada con políticas de bienestar económico y justicia social que aumentaría el bienestar de un pueblo.²⁰

Era de reprobar —opinaba la delegación mexicana— cualquier acción que violara el principio de no intervención si un país adoptaba, por decisión popular, un régimen comunista. La mayoría de los miembros de la OEA no recibieron bien esa opinión. No se aceptó el medio centenar de propuestas de enmienda al proyecto de Estados Unidos presentadas por México, Argentina y Uruguay aunque, en buen número, las votaciones fueron muy cerradas.

Pese a intensas presiones los delegados argentinos y mexicanos se abstuvieron cuando se votó para condenar el régimen guatemalteco y siguieron pugnando para que la "Declaración de Caracas" consignara los principios que, en su opinión, eran sustento del sistema.

Ante los escasos avances en las negociaciones, los delegados de Perú y Brasil presentaron una propuesta para conciliar posiciones contrarias, que terminó por aprobarse. La delegación mexicana sumó su voto al de sus colegas, aunque al hacerlo, Luis Padilla Nervo no ocultó su preocupación porque no se reconocía explícitamente el principio de no intervención y se condicionaba el derecho a la autodeterminación al decir que los estados americanos tenían derecho de escoger sus instituciones con el "ejercicio efectivo de la democracia representativa como medio de mantener su soberanía política".²¹

Dulles reconoció posteriormente que la votación aprobatoria no reflejó la falta de entusiasmo de la gran mayoría de los gobiernos que suscribieron la declaración, a pesar de dos semanas de intenso trabajo de la delegación estadounidense. Y aún más insatisfechos debieron sentirse los delegados latinoamericanos respecto a la cuestión económica que, según admitieron los propios funcionarios de Washington, no obtuvieron respuesta a ninguna de sus demandas; sólo lograron la promesa de una reunión de ministros de economía y finanzas propuesta por Chile y otras más vagas de cooperación técnica y financiera.

²⁰ *Ibid.*, pp. 58 y ss.

²¹ *Loc. cit.*



Estados Unidos realizó una intervención "de protección", en Guatemala y el presidente Jacobo Arbenz fue derrocado.

Las reformas del proyecto de Washington que se tradujo en la Declaración de Caracas no fueron suficientes para evitar la invasión de Estados Unidos a Guatemala que pronto se dio ni el derrocamiento de Arbenz. Esta invasión provocó en México una serie de manifestaciones antinorteamericanas de estudiantes e intelectuales y la polémica agria, aunque reducida a grupos pequeños, entre defensores del gobierno de Arbenz por un lado y la prensa más conservadora y las asociaciones empresariales, por otro. Estas últimas centraron sus ataques en el general Cárdenas, quien se habían apresurado a demostrar su solidaridad con Guatemala en un telegrama enviado al canciller de este país.²²

En Caracas la delegación mexicana tuvo buen cuidado de no mencionar el caso de Guatemala y defendió en abstracto los principios de auto-

²² Véanse los editoriales y artículos de primera plana en *Excelsior*, *Novedades*, *El Universal* y, especialmente los diarios de la Cadena García Valseca durante junio de 1954.

determinación y no intervención. El Gobierno mexicano se mostró también discreto en sus declaraciones cuando pocos meses después ocurrió la temida intervención. Posiblemente con la intención de precisar aún más la posición del régimen mexicano, la dirigencia del PRI reiteró la doctrina de la mexicanidad e insistió en declaraciones públicas su repudio al comunismo, a cualquier otro totalitarismo y, en general, a ideologías extrañas a la idiosincrasia mexicana.²³

Este afán de precisar la posición de México se debió, en parte, al disgusto de las organizaciones empresariales por la actuación de los delegados de nuestro país en Caracas y en parte para atenuar los temores y enojo de Estados Unidos que eran obvios. A pesar de que Dulles había admitido en una reunión del Consejo Nacional de Seguridad que Padilla Nervo había actuado con mesura (con el prestigio que este diplomático tenía en América Latina, aseguraba el Secretario de Estado, pudo haber cambiado el curso de la reunión), en los meses siguientes los círculos de Washington vieron a Ruiz Cortines, diplomáticos y funcionarios mexicanos como "poco amigos" de Estados Unidos.²⁴

A partir de ese momento se acrecentó su preocupación por la fuerza de la izquierda, en particular de los comunistas mexicanos, y por las actividades de los diplomáticos de países socialistas acreditados en nuestro país. Veían ya con impaciencia la "tolerancia mexicana a la infiltración comunista" que en su opinión incluía a algunos sectores gubernamentales. Hablaban abiertamente de la presencia de "compañeros de viaje" de los comunistas en el gobierno.

Las autoridades mexicanas minimizaron el peso de la izquierda y evitaron tratar el asunto de la representación diplomática de los países de Europa del Este dando a entender que era materia de soberanía interna que no estaba a discusión.

Hacia el desarrollo estabilizador

El Gobierno mexicano tenía preocupaciones más grandes en esos momentos. La economía mostraba signos alarmantes. Las políticas iniciales de Ruiz Cortines sirvieron para controlar la inflación, que se redujo notablemente en 1953, pero al mismo tiempo tuvieron efectos depresivos. Se redujo la inversión pública y también la inversión privada. La rece-

²³ Olga Pellicer y Esteban Mancilla, *op. cit.*, pp. 106-107.

²⁴ FRUS, 1955-57, pp. 607-609.

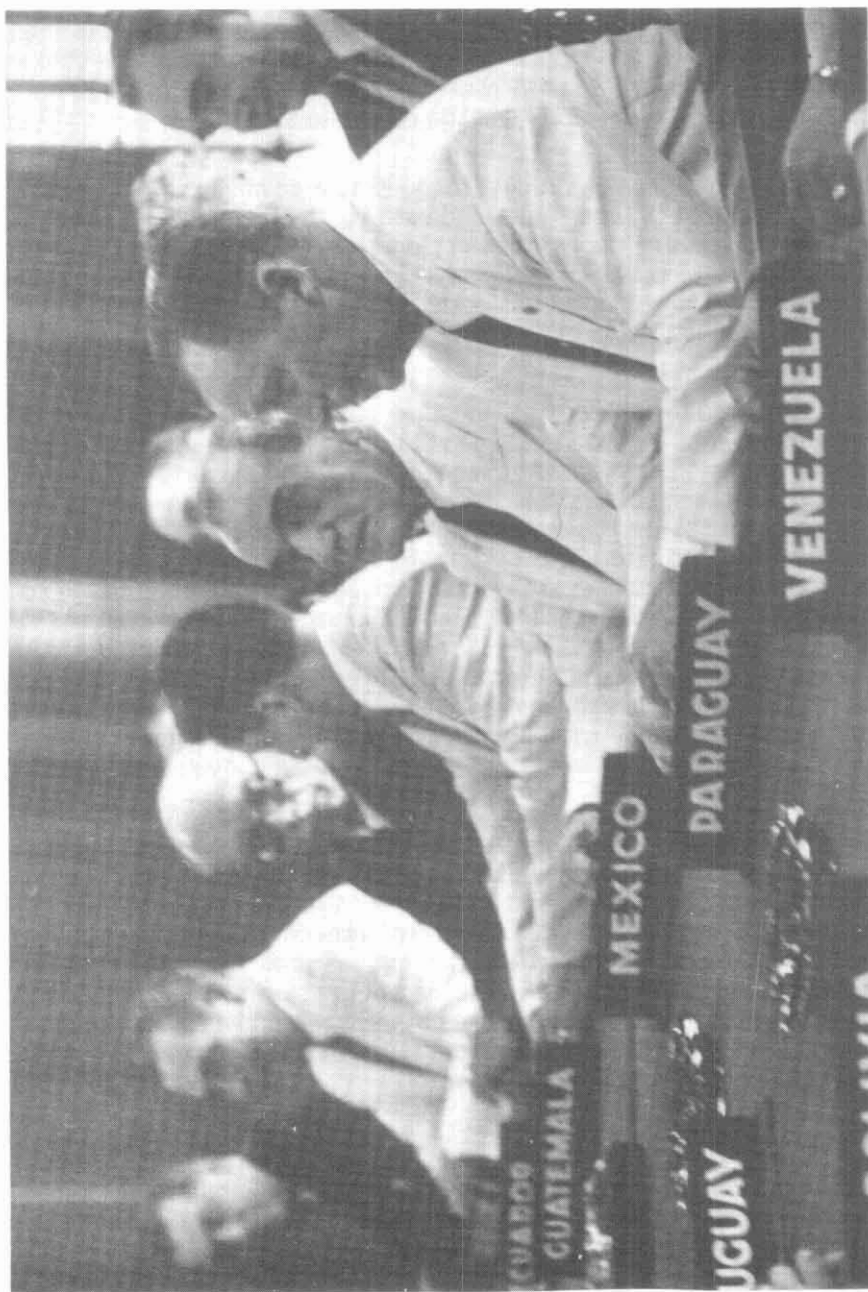
sión estaba a la puerta. Agravaba las difíciles condiciones de la economía, el descenso en las exportaciones y las malas cosechas que obligaban a importar alimentos. La presión sobre la balanza de pagos pronto se hizo más aguda al sumarse la salida de capitales.

El gobierno optó por una rápida respuesta: la devaluación del peso en la pascua de 1954. Aunque esta medida tuvo efectos negativos sobre la capacidad adquisitiva de grandes sectores de la población, ya que repuntó la inflación, posteriormente favoreció la recuperación económica, producto ésta, ante todo, de una serie de ajustes en las políticas económicas y de la reactivación de la economía internacional.

El Gobierno de Ruiz Cortines modificó su estrategia; en adelante su objetivo fue alentar la producción con el gasto público y estimular adicionalmente al sector privado con exenciones fiscales, mayor crédito y frecuentes declaraciones que buscaban darle confianza. Con este último fin, también se abstuvo de elevar los impuestos o recurrir en déficits para financiar el creciente gasto público. El crédito externo de bancos oficiales y privados, así como la inversión privada extranjera se vieron como solución ideal para conciliar el crecimiento de la economía con la estabilidad del tipo de cambio y de los precios internos. Sus políticas económicas girarían, pues, en torno de estos objetivos. Pilar de esta política fue la libertad de cambios, que daba confianza a los inversionistas para importar bienes de capital y otros insumos que necesitaban y repatriar sus ganancias o sus capitales cuando les fuera conveniente.

La estabilidad de precios era urgente no sólo por razones internas. Ayudaba a la competitividad de las exportaciones, que habían caído por el gran aumento de precios en 1954 y 1955. En adelante no se procuró conseguir sólo una alta tasa de crecimiento económico, sino una que evitara grandes desequilibrios externos o agudas presiones inflacionarias. El establecimiento de una nueva paridad del peso a nivel menor que el de equilibrio, contribuyó a afianzar esta política económica que se llamó de "desarrollo estabilizador" para diferenciarla de la del periodo anterior que fue de "crecimiento con inflación".

Hacia fines de 1954 la economía mostraba signos de recuperación, estimulada por el crecimiento de las economías de los países desarrollados, entre ellos Estados Unidos. El algodón, café, petróleo, cobre electrolítico y otras materias primas tuvieron más demanda y, en algunos casos, mejores precios.



En 1956 se reunieron por primera vez los presidentes de América, en la ciudad de Panamá.

Pero la recuperación fue muy breve. A partir de 1956 las exportaciones volvieron a caer. Bajó el precio del café y se desplomó el del algodón cuando Estados Unidos puso sus reservas en el mercado. Para estas fechas se advertía que la caída de los precios de las materias primas no era fenómeno pasajero. El consumo de alimentos en los países desarrollados había alcanzado el máximo nivel que podía esperarse. Las exportaciones de países en desarrollo comenzaron a enfrentar la competencia de los países industriales a causa de la innovación tecnológica en las agriculturas y la introducción de numerosos productos sintéticos más baratos que los naturales.²⁵

El Gobierno mexicano apoyó a sus productores que tenían problemas de acceso al mercado norteamericano, ya intercediendo directamente ante las autoridades estadounidenses, ya orientando a industriales o agricultores o solicitando a norteamericanos interesados que intercedieran ante sus representantes en el Congreso. Por ejemplo, en el caso de las exportaciones de azúcar, los funcionarios urgieron a proveedores de equipo y maquinaria agrícola de Estados Unidos para que presionaran en favor de un aumento de la cuota azucarera para México.²⁶

Gran parte de la actividad diplomática mexicana en 1955 y 1956 se centró en la defensa de la política de protección y estímulo a la industria y de participación estatal directa en áreas estratégicas. También se procuró diversificar el comercio exterior, sobre todo en importaciones, y fuentes de inversión extranjera. Un ejemplo fue el establecimiento de una subsidiaria de la compañía italiana Fiat, Diesel Nacional, para fabricar motores.

En esos dos años los estadounidenses presionaron frente a lo que pensaban era resurgimiento del nacionalismo mexicano que reducía el mercado para sus productos y restringía el acceso de sus capitales privados.²⁷ Todavía al calor de la invasión a Guatemala, el embajador Francis White interpretó de manera un tanto curiosa los esfuerzos empresariales del Gobierno mexicano. Estos intentos, aseguraba, eran estimulados por comunistas que deseaban destruir las economías de la región; que los gobiernos manejaran industrias era una manera de que éstas se arruinaran y con ello se convirtieran en una carga más para sus economías.²⁸

²⁵ Olga Pellicer y Esteban Mancilla, *op. cit.*, p. 18.

²⁶ FRUS, 1955-57, p. 655.

²⁷ Por ejemplo, no comprendían y les molestaba el interés del Gobierno mexicano en participar en una empresa de fertilizantes que en esos momentos negociaba con la Texas Gulf Sulphur Co., subsidiaria de la Olin Mathieson. (FRUS, 1955-57, p. 657).

²⁸ *Ibid.*, pp. 666-667.

Pero los diplomáticos de Estados Unidos difícilmente podían aumentar sus presiones, ya que sus posibles inversionistas en ocasiones estaban de acuerdo en que participara el Gobierno mexicano, sobre todo si se trataba de proyectos que necesitaban mucho capital. También admitían no tener bases contractuales para protestar contra el proteccionismo, ya que no había un convenio bilateral de comercio y México no era miembro del GATT.²⁹

La polémica sobre la inversión extranjera

En cuanto a las restricciones a la inversión extranjera, Ruiz Cortines y Carrillo Flores habían dicho en algunas ocasiones que el capital extranjero sería bienvenido cuando llegara a complementar y no a eliminar la inversión nacional. Pero hasta esos momentos, la legislación sobre capital extranjero era muy reducida y estaba dispersa. Existían, por supuesto, las disposiciones constitucionales contenidas principalmente en el artículo 127, el decreto de 1944 —que en términos generales se refería a reservar sectores, ramas básicas, semibásicas y estratégicas para la participación exclusiva o mayoritaria del capital nacional privado y, en contados casos, público— y el acuerdo de la SRE de septiembre de 1945 en el cual se especificaban algunos sectores donde el capital nacional debería ser mayoritario. En la práctica, las autoridades actuaban con gran discrecionalidad al aprobar nuevas inversiones, aun cuando tendían a estimular o a favorecer la asociación de capitales nacionales y extranjeros.

Aumentó el capital extranjero porque se lo admitía con liberalidad y, sobre todo, porque mejoraban las condiciones económicas del país. Pronto se formaron dos corrientes dentro y fuera del gobierno. Hubo funcionarios y empresarios favorables a mantener e inclusive ampliar las medidas de atracción de la inversión extranjera; otros, en cambio, estaban preocupados por ciertas características y prácticas que ese capital venía adoptando.

Un conspicuo representante empresarial, Juan Sánchez Navarro, había publicado un pequeño estudio en donde opinaba que era conveniente orientar capitales nacionales a la explotación intensiva de recursos no renovables y, por supuesto, las ramas estratégicas,³⁰ y el capital extran-

²⁹ *Ibid.*, p. 653.

³⁰ Juan Sánchez Navarro, *Ensayo sobre una política de inversiones en México*, México, Canaco, 1956, pp. 60-62.

jero a bienes de capital, en donde se necesitaban inversiones más cuantiosas para el buen desarrollo de las industrias de bienes de consumo. De estas afirmaciones podemos deducir que deseaba que estas últimas quedaran prioritariamente en manos de mexicanos.

La Canacinttra alertó sobre los peligros de aceptar sin más a los capitales extranjeros. Algunos de sus voceros dijeron que se estaban creando nueva dependencia del exterior. Señalaron también que esos inversionistas estaban desplazando a los nacionales —pero no creaban, como se esperaba, nuevas industrias— y que recurrían a prácticas poco honestas para adquirir empresas nacionales o sacarlas del mercado. También advertían sobre las consecuencias negativas que tendría para el país modificar los patrones de consumo de ciertos sectores de la población, especialmente las clases medias, que muchas de aquellas empresas estimulaban.

Los funcionarios norteamericanos vieron con recelo esta campaña y no faltó alguno que, con algo de paranoia, dijo que la Canacinttra seguía de cerca “la línea comunista antinorteamericana”.³¹

La polémica interna sobre la inversión extranjera continuó en los meses siguientes y adquirió tonos un tanto más violentos en el Congreso Nacional de Industriales de 1956. Ahí se discutió un trabajo patrocinado por la Cámara Textil del Norte, agrupación regiomontana, que puso énfasis en la pérdida del control del capital mexicano en ramas básicas. Denunciaba la renuencia de los inversionistas extranjeros a asociarse con mexicanos y alertaba sobre la descapitalización que producía al país la salida de fuertes sumas por concepto de regalías. Después de una borrascosa discusión, en la que muchos de los participantes se lanzaron en pro y en contra de la inversión extranjera, la asamblea aprobó una serie de “tesis” que bien podríamos calificar como moderadas. En general, se afirmaba que el capital extranjero no debería tener privilegios, ni ser sometidos a medidas discriminadoras; deberían, eso sí, acatar las leyes y respetar las tradiciones y costumbres del país. También se subrayaba que era conveniente garantizar con la libertad de cambios el libre movimiento de capitales.³²

Esta discusión no llevó a cambios en las políticas gubernamentales ni se modificó la legislación, y siguieron aceptándose las inversiones ex-

³¹ FRUS, 1955-57.

³² Cámara Textil del Norte, “Las inversiones extranjeras en México”, en Problemas Agrícolas e Industriales de México, enero-junio de 1957, pp. 3-89.

tranjeras con bastante liberalidad. Con todo, el gobierno de Washington continuó insistiendo en la apertura total y en privilegios especiales para sus capitales. Una y otra vez trataron de convencer a los funcionarios mexicanos de las bondades de los mismos.

En materia arancelaria, en vista de la firmeza con que México mantenía su política proteccionista, lo único que pidieron en esos años fue que se permitiera a sus funcionarios o diplomáticos "expresar sus puntos de vista sobre aumentos de aranceles antes de que pusieran en vigor". A esta solicitud del subsecretario de Estado para Asuntos Latinoamericanos, el embajador Tello contestó que pediría instrucciones a sus superiores y aprovechó la ocasión para subrayar que su país, como Estados Unidos, protegía a sus industriales y su balanza de pagos por medio de tarifas arancelarias.³³ No hubo respuesta posterior.

Otras fricciones entre los vecinos

Provocó mayor tensión en las relaciones entre los dos países la negociación lenta y difícil de un acuerdo sobre tránsito aéreo y la política mexicana sobre aguas territoriales, que fijaba éstas en nueve millas, mientras el gobierno norteamericano se empeñaba en reconocer sólo tres.

Respecto al tránsito aéreo entre las dos naciones, el Gobierno estadounidense había autorizado en 1947 a la Compañía Mexicana de Aviación —empresa de capital mayoritario mexicano y en la cual participaba Panamerican Airways con cuarenta por ciento— llevar a cabo el vuelo Los Angeles-ciudad de México; en 1951 autorizó a Aerovías Guest a volar de Miami a ésta última. Pero desde mediados de los años cuarenta, Washington había adoptado una política de acuerdos bilaterales que le permitieran mejor control del sector aéreo; solicitó entonces entablar negociaciones con México para llegar a un convenio. Estas pláticas avanzaron lentamente porque México tenía interés en mantener de manera exclusiva para Mexicana de Aviación la ruta México-Los Angeles. Con la presión de compañías estadounidenses —algunas ejercidas mediante senadores de los estados del este y suroeste— los delegados de Estados Unidos querían que México accediera a que otras líneas aéreas participaran en esa ruta y en las que conectaban Miami, Nueva Orleans y Nueva York con la capital mexicana, para continuar desde allí hacia América del Sur.³⁴

³³ FRUS, 1955-57, p. 663.

³⁴ *Ibid.*, p. 747.

En los diez años siguientes no hubo avances en ese aspecto. La delegación norteamericana insistía en que debía haber igualdad de oportunidades para las compañías de los dos países en las principales rutas. Los mexicanos respondían que sus empresas no podían competir en igualdad de condiciones y solicitaban trato preferencial tomando en cuenta las diferencias en la capacidad aeronáutica entre las dos naciones.

A mediados de 1955, al aumentar las presiones de las compañías Eastern, Western y American, el Ejecutivo estadounidense informó al mexicano que si no se suscribía de inmediato un convenio, se establecería un "show case" en el cual la compañía mexicana tendría que demostrar por qué no debería pedírsele que terminara su monopolio en el servicio de esta ruta.

En su contrapropuesta México pidió que se estableciera un servicio paritario en las rutas mayores, lo que por lo menos le garantizaría, la mitad del mercado. Los norteamericanos no aceptaron. Para ganar tiempo, Ruiz Cortines pidió a Eisenhower que enviara técnicos para seguir discutiendo el asunto.³⁵

Se propuso una fórmula de compromiso que consistía en el intercambio de notas y no un acuerdo a largo plazo, que podía ser revocado mediante aviso previo antes del 15 de noviembre de 1954. Los estadounidenses hicieron algunas concesiones pero, en esencia, lograron lo que buscaban.

Las diferencias en cuanto a las aguas territoriales provocaron algunos incidentes porque guardas costeras mexicanas detenían embarcaciones estadounidenses que pescaban sobre todo dentro de las tres millas de mar territorial y, a veces, dentro de las nueve millas. Por supuesto, los encargados de esas embarcaciones protestaban ante su gobierno alegando que habían sido detenidos más allá de las nueve millas.

El Gobierno de Estados Unidos decidió aumentar la vigilancia de su guardia costera para determinar en dónde se hacían las detenciones, medida con la que se intentaba calmar a los camaroneros. Aunque seguía sin reconocer la soberanía de México sobre nueve millas, precisó que sus guardacostas debían actuar más allá de estos límites. Sin embargo no dejaron de ejercer alguna presión, pero no obtuvieron de las autoridades mexicanas, mas que el ofrecimiento de poner una señal donde la embarcación fuera detenida y llamar a un avión o barco nortea-

³⁵ *Ibid.*, p. 740 y ss.

americano para que comprobara si estaba dentro de las nueve millas; de no ser el caso, se le dejaría libre. Los funcionarios estadounidenses se convencieron que no lograrían una solución hasta que se llevara a cabo la conferencia sobre el mar que estaba próxima.

Uno de los recursos que el Gobierno de Estados Unidos utilizó repetidamente para que los mexicanos cedieran en estos asuntos irritantes fue el del crédito externo. El patrón de crecimiento adoptado por México implicaba la dependencia de ese tipo de financiamiento. A partir de 1955, el Gobierno de Ruiz Cortines buscó una y otra vez créditos norteamericanos para obras públicas. Alegaba que en la Conferencia de Río de 1954 Estados Unidos se había comprometido a ampliar el papel tradicional del Eximbank y extender sus financiamientos a esa clase de inversiones.

No obtuvo grandes ofrecimientos, pero sí la consideración de algunos proyectos específicos. El Eximbank se interesó y aprobó en principio varios de ellos, y, entre otros, créditos para Ferrocarriles Nacionales y Altos Hornos de México, por valor de casi 50 millones de dólares. Pero el Departamento de Estado solicitó al Eximbank que no informara de su aprobación al Gobierno de México mientras éste no cediera en las negociaciones sobre el tratado de aviación y no se mostrara más receptivo en las cuestiones relacionadas con inversión extranjera, aranceles, etc. Los funcionarios de ese banco no se mostraron muy entusiastas con la idea, pero terminaron por retener la información por un tiempo. Más aún, les molestó la petición de que retrasaran un préstamo, ya aprobado, para una compañía privada mexicana, Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, S.A., pero también accedieron a posponerlo, aunque en este caso por un tiempo más breve.

Por supuesto, los funcionarios estadounidenses no vincularon explícitamente estos asuntos en sus conversaciones con sus colegas mexicanos, quienes, por filtraciones del mismo banco, terminaron por enterarse. Ruiz Cortines optó por una respuesta enérgica: dar a entender a los funcionarios del Departamento de Estado que no estaba dispuesto a suscribir un acuerdo de aviación bajo ese tipo de presiones. Pronto también el Eximbank pidió seguir adelante con los créditos. A pesar de que terminó por recibir estos financiamientos en un plazo breve, el Gobierno mexicano se dio cuenta de la vulnerabilidad que le ocasionaba esa dependencia crediticia, pero su modelo económico lo hacía volver sobre el mismo camino.



Los presidentes de Canadá, México y Estados Unidos, en la reunión celebrada en Sulphur Springs.

Poco tiempo después solicitó créditos bajo la PL480, para adquirir medio millón de toneladas de maíz, programa bajo el cual se otorgaban préstamos a veinte años y con intereses bajos, pero que estaba sujeto aún a mayores condiciones. Igualmente solicitó créditos pequeños para equipo militar.

Con todo, en esos momentos las condiciones le eran más favorables, ya que la actitud de Washington y, en especial, del Departamento de Estado había cambiado. Influyó en este cambio, entre otras cosas, la preocupación de Eisenhower de que se estaba presionando demasiado a México. Para limar asperezas, él mismo había sugerido se invitara a Ruiz Cortines a una reunión tripartita de los presidentes de Estados Unidos, Canadá y México, que se llevó a cabo a fines de marzo de 1956. En una sesión privada, los dos presidentes hablaron en términos generales de los problemas pendientes entre sus países y expresaron el deseo de que en adelante las grandes líneas de la relación las establecieran los mandatarios.

A partir de ese momento, la relación mejoró de tono. Los problemas no cambiaron en esencia, pero sí se suavizó la forma de enfrentarlos, sobre todo por lo que correspondía al lado norteamericano. Al iniciarse el proceso de selección del candidato del PRI a la presidencia de la República, los funcionarios de Washington optaron por esperar. Hacia principios de 1958, el nuevo embajador en México, Robert Hill, dijo que se había negado a participar en algunos programas televisivos para no entrar en cuestiones de política que correspondían exclusivamente a México.

Con el sexenio de Ruiz Cortines concluía un periodo de acentuada introspección de nuestro país, apenas suavizada por la atención a las relaciones con Estados Unidos. En los siguientes años, ante cambios profundos en el ámbito internacional y, de manera particular, en el continente, México se esforzó por diversificar sus vínculos con el exterior.