



Límites de la cooperación durante el Gobierno de Alemán

En diciembre de 1946 Miguel Alemán asumió la presidencia. En su campaña electoral había esbozado un proyecto económico y político alrededor del cual procuró crear el consenso nacional. Con ese proyecto, dijo, se intentaría adecuar al país a las nuevas condiciones internacionales y los cambios en la situación interna.

Uno o dos años antes de que acabara la guerra, políticos, empresarios e intelectuales mexicanos afirmaban que eran necesarios profundos ajustes internos; todos manifestaban inquietud más o menos clara por la vigencia de la Revolución Mexicana. Muchos querían que se evaluaran los avances y retrocesos del régimen revolucionario y se buscaran nuevas formas de alcanzar sus fines que en su opinión seguían siendo válidos. No faltaron quienes hablaban de buscar nuevos objetivos y caminos.

Poco a poco se fue concretando un proyecto que llegó a contar, al menos por un tiempo, con un consenso relativamente amplio. Este proyecto rescataba, una vez más, el objetivo de la modernidad: convertir a México en un país moderno en lo económico y político.

El líder obrero Vicente Lombardo Toledano, quien era visto aún como uno de los ideólogos más importantes del régimen, articuló un proyecto cuyos ejes eran la democratización de la vida política y el avance en la industrialización, que permitiría el desarrollo autónomo del país y la solución del viejo dilema entre producción y justicia social.¹

¹ En el libro *Hacia la utopía industrial*, (México, El Colegio de México, 1984) describí en detalle como se articuló este proyecto y las discusiones que hubo en distintos foros. En el consignamos las fuentes originales de nuestra información.

El candidato a la presidencia del recién creado PRI, Miguel Alemán, recogió este proyecto, pero le hizo cambios de fondo. Insistió Alemán en que la sociedad reclamaba la industrialización y ofrecía por ello llevar adelante un programa para impulsar el crecimiento de una industria con capital, empresarios, técnicos y trabajadores mexicanos para transformar los recursos naturales del país. Precisó que el esfuerzo principal correspondía a los mexicanos, pero no se excluía la participación de la inversión extranjera. Las industrias que debían desarrollarse en primer lugar serían las que produjeran bienes para satisfacer las necesidades de la población, las que aprovecharan los recursos naturales del país y ramas básicas que permitirían preservar su autonomía económica: petróleo, eléctrica, química, siderúrgica y mecánica. El sector industrial debería contar con el apoyo de una agricultura fuerte que le proporcionara materias primas y alimentos para los obreros en cantidades suficientes y a bajos precios. Esta agricultura tendría también que generar, mediante la exportación de sus productos, las divisas necesarias para importar bienes de capital y otros insumos indispensables para la industria.

Alemán proponía aprovechar la unidad nacional contra el fascismo de los años de la guerra dándole nuevo contenido y objetivos: crear una economía de la abundancia que sería la base para una nación más justa e independiente. El candidato presidencial aseguraba que esta era el medio para mejorar, en un plazo breve, el nivel de vida de los mexicanos y fortalecer la autonomía de la nación. La colaboración de clases era, pues, requisito indispensable para llevar adelante ese proyecto: los empresarios debían cumplir la ley laboral y los trabajadores, limitar sus demandas. El sector privado debía ser el motor del desarrollo. El Estado se adjudicaba una especie de papel de árbitro para evitar los excesos del capitalismo. Quedaban a su cargo crear la infraestructura e industrias no atractivas o que no estaban al alcance de la iniciativa privada. También le correspondería al Estado, apoyar la inversión privada mediante la protección prudente, suficiente crédito, suministro de energéticos y otros insumos a precios razonables.

Una vez en el poder, Alemán fue delineando una política exterior para ajustarse a la nueva realidad internacional y conseguir apoyo externo para su programa económico que en esos momentos era su mayor preocupación. La nueva situación mundial relegó a segundo plano la cuestión militar y de seguridad.

Con buena dosis de pragmatismo, el Gobierno mexicano aceptó que en las nuevas circunstancias, por razones ante todo geopolíticas, México no podía evitar alinearse con Estados Unidos y que una buena relación



El líder obrero Vicente Lombardo Toledano (entre militares) articuló un proyecto para convertir a México en un país moderno en lo económico y político

con este país podía facilitar su apoyo, indispensable para el proyecto económico del régimen. Había que convencer al gobierno norteamericano de que era conveniente que México, y otros países de América Latina recurrieran a la sustitución de importaciones, a la protección y a la participación estatal activa en la economía. Estas medidas no agradaban a los estadounidenses a pesar de la herencia de los años de Roosevelt de un estado más activo y del proteccionismo no muy abierto para defender ciertas industrias que ellos mismos practicaban.

Los gobernantes mexicanos advertían que Estados Unidos seguiría siendo, por lo menos en el corto plazo, no sólo el mercado más amplio para México, sino prácticamente el único. Las economías europeas maltrechas no parecían tener la capacidad de convertirse en proveedoras inmediatas de los bienes que México necesitaba. Sólo en Estados Unidos, y con el apoyo de su gobierno, se podría adquirir maquinaria y equipo para reponer o modernizar la planta industrial, lo que debía hacerse pronto porque la producción durante la guerra había desgastado la planta industrial, y las nuevas técnicas estimuladas por el conflicto, habían hecho obsoleta gran parte de la capacidad industrial instalada. Además, el alarmante aumento de los precios de los productos industriales estadounidenses que se importaban reducía rápidamente el poder adquisitivo de las divisas que México ahorró con tanta dificultad durante la guerra. Por añadidura, el mercado para la exportación de productos agrícolas y mineros —que daría divisas para el crecimiento industrial— también era Estados Unidos. Lo mismo sucedía con el turismo y las remesas de braceros que, se creía, contribuirían a equilibrar la balanza comercial.

Por último, el proyecto alemanista necesitaba apoyo crediticio externo, ya que el ahorro interno no parecía suficiente. El Estado necesitaba de fondos para estimular la iniciativa privada. Era necesario recurrir lo menos que fuera posible a la impresión de moneda para no impulsar la inflación. Opinaban los gobernantes mexicanos que los créditos externos, siempre y cuando se contrataran para proyectos productivos, rentables, serían menos inflacionarios. Y en cuanto a financiamiento externo, Estados Unidos desempeñaba doble papel: por un lado, era importantísima fuente potencial, de hecho la única, para préstamos y, por otro, podía ser su apoyo útil para las solicitudes que México presentara al Banco Mundial recién creado, ya que en él, el peso de Estados Unidos era casi decisivo.

Cierto era que el Gobierno norteamericano había ido dando indicios y después muestras contundentes no sólo de su cruzada en pro del libre

comercio, sino de la prioridad que otorgaba en esos momentos a la reconstrucción de Europa para evitar el avance del comunismo, zona especialmente vulnerable a causa de sus dificultades económicas. En poco tiempo Estados Unidos elaboró su “política de contención”, con la cual reconocía que era difícil invertir la instauración de regímenes socialistas en los países ocupados por el ejército ruso, pero procuraba evitar a toda costa que se extendiera a los países vecinos, en especial la región de los Balcanes y el Medio Oriente.

Cuando Truman declaró la división del mundo en dos bandos irreconciliables, el “mundo libre” y el mundo socialista —en el cual, dijo, prevalecía el totalitarismo basado en la opresión y el terror—, el Congreso aprobó la decisión presidencial de apoyar a aquellos que resistían la instauración de ese tipo de regímenes. Cristalizaba así la guerra fría.

A pesar de conocer perfectamente las prioridades de Estados Unidos, los gobernantes mexicanos confiaban en la voluntad de su gobierno para mantener la estrecha relación de los años de la guerra. Se sabía que a Estados Unidos le interesaba contar con el apoyo de México en su esfuerzo por prevenir cualquier avance de las ideas socialistas y de la influencia soviética en América Latina, por improbable que pareciera, y como aliado en favor del panamericanismo (al que se oponía la idea de hispanidad que surgía en el continente). Una buena relación con México le permitía también al gobierno norteamericano proyectar una imagen de buen vecino, útil en esos momentos de enfrentamiento mundial.

El Gobierno mexicano puso entonces en práctica una política exterior muy congruente con sus objetivos de política interna. Procuró una relación cordial con Estados Unidos, suavizando las tensiones que causaban los problemas que se originaban por la vecindad y por el número creciente de interacciones entre los dos países. La cooperación en algunas áreas difíciles tendría como límite el descontento interno que podía poner en riesgo la estabilidad política del país o de algunas regiones. México contó con un puñado de diplomáticos y otros funcionarios que conocían las características del gobierno y del proceso político norteamericano y que, como en el pasado inmediato, buscaron aprovechar las diferencias entre dependencias, grupos e intereses para impulsar los objetivos mexicanos o defenderse de iniciativas que perjudicaban al país. Con este tipo de estrategia se procuró atenuar la indudable vulnerabilidad de México y, terminada la guerra, su reducida capacidad de negociación, con el país que surgía como superpotencia prácticamente

sin rival.² A diferencia de lo que sucedió durante el conflicto bélico, a partir del gobierno alemanista no se ligaron asuntos diversos en las negociaciones. Cada problema fue tratado de forma aislada, procedimiento que a ojos de los funcionarios mexicanos disminuía vulnerabilidad del país. La importancia de la relación con Estados Unidos siguió siendo abrumadora. Se hicieron algunos esfuerzos por lograr cierta diversificación, por abrir nuevos espacios económicos, políticos y culturales (se concretaron en una serie de acuerdos comerciales y culturales), pero fueron modestos, no muy constantes; se hicieron a sabiendas de que las condiciones internacionales no eran muy propicias. Algun éxito se obtuvo con el tiempo, al recuperar los mercados europeos y, más tarde, el japonés; en cambio, muy pronto se perdieron los centroamericanos, que durante la guerra habían absorbido un porcentaje importante de nuestras manufacturas.

El interés de México en los organismos multilaterales fue decreciendo conforme el conflicto Este-Oeste se filtró en su acción y pasaron a segundo plano los temas que le preocupaban, y entre los que destacaba la cooperación para el desarrollo. En esos años de alineamiento inevitable, México se reconocía como integrante del bloque occidental, pero quería evitar tanto el choque frontal con líderes de éste cuanto el proporcionar apoyo incondicional a su cruzada anticomunista.

La búsqueda y los límites de la cooperación bilateral

En la relación con Estados Unidos hubo que dar atención inmediata a cuatro asuntos: obtención de créditos, protección industrial, contratación de trabajadores migratorios y un brote de fiebre aftosa que afectó a la ganadería mexicana.

Se aprovechó la asistencia de altos funcionarios norteamericanos a la toma de posesión de Alemán para hacer los primeros sondeos sobre la disposición de Washington a apoyar el programa mexicano de inversiones. La respuesta no fue alentadora, pero no desanimó a los funcionarios alemanistas. Pronto tuvieron una magnífica oportunidad de tratar el tema con Truman y sus colaboradores más allegados durante su visita a la ciudad de México y la de Alemán a Estados Unidos en la primavera de 1947.

² En la entrevista que tuvo con Miguel Alemán, en febrero de 1975, el expresidente subrayó varias veces que esa era su percepción de la capacidad del país para actuar en el sistema internacional en la que se basó al marcar las grandes líneas de la política exterior.

El hecho de que esta primera visita de un presidente norteamericano a la capital mexicana fuera también la primera de Truman a otro país en la postguerra los animó y aumentó sus expectativas de éxito. Según Jaime Torres Bodet, canciller de nuestro país, esta visita reflejaba el deseo de Washington de acercarse a América Latina por medio de un país que mantenía su tradicional actitud de independencia y con el que mantenía una relación cordial.³

En su visita a México, al rendir homenaje a los Niños Héroes, Truman, quiso subrayar al parecer, que el principio de no intervención constituía la base de las relaciones panamericanas en una nueva era; al darle la bienvenida, Alemán insistió que era necesario comprender el esfuerzo de industrialización que hacía México y que eran bienvenidos los capitales norteamericanos que se ajustaran a las leyes y objetivos de la nación.⁴

En su visita a Washington, Alemán tuvo una calurosa acogida, que a su juicio señalaba el inicio de una "era de buena voluntad" en la relación bilateral. Al pedir apoyo económico para América Latina, hizo una encendida defensa de la democracia y la libertad que según sus palabras, era el vínculo que unía a las dos naciones. El Gobierno de Washington, que se atribuía un papel decisivo en la lucha por la democracia, vio en estas declaraciones un mensaje de apoyo. Gran publicidad recibieron esas afirmaciones del visitante; se subrayó menos su insistencia en que la democracia y una paz duradera no eran posibles en América si no tenía como base economías que avanzaran en el desarrollo, fortalecidas por la cooperación internacional.

Los primeros frutos, aunque modestos, en la búsqueda de apoyo financiero se lograron en el viaje presidencial. En respuesta a la solicitud del Gobierno mexicano de un financiamiento por 180 millones de dólares para un programa de obras públicas muy amplio, Estados Unidos ofreció crédito por 50 millones, así como el compromiso del Fondo de Estabilización para adquirir, en caso necesario, pesos mexicanos hasta por otros 50 millones para estabilizar el tipo de cambio.

El Departamento de Estado procuró en vano que se condicionara el otorgamiento de los créditos a ciertas concesiones de México en otros

³ Jaime Torres Bodet, *Memorias, la Victoria sin alas*, México, Porrúa, 1970, p. 58.

⁴ Miguel Alemán. *Libro conmemorativo de las visitas de los Presidentes Harry S. Truman a México y Miguel Alemán a los Estados Unidos de América*, México, Ediciones de Homenaje de la Policía Auxiliar del Distrito Federal, 1947, pp. 39 y ss.



Durante la visita de Truman a México, se trató el programa mexicano de inversiones.



La recepción a Alemán en Washington, señal del inicio de una "era de buena voluntad".

asuntos que se estaban negociando en ese momento, pero sí logró evitar que se le concediera un préstamo petrolero. Desde el sexenio anterior, dijimos, nuestro país había estado tratando de obtener financiamiento para modernizar esta industria, lo que había dado pie a que los norteamericanos volvieran a presionar para que regresara el capital extranjero a los campos mexicanos. Ya para esas fechas, Alemán había rechazado nuevos intentos hechos por el embajador Walter Thurston, alegando que era impensable el regreso de ese capital a actividades que fueran más allá de la exploración o la perforación. El rechazo indicaba el camino que el gobierno seguiría durante el sexenio. Se deseaba modernizar la industria petrolera tan rápido como fuera posible, pues se le quería como eje del crecimiento industrial. Para ello se necesitaban capital y recursos para adquirir maquinaria y equipo para Pemex, algo difícil en esos momentos, por la escasez mundial de este tipo de bienes y de la poca ayuda que se podía obtener de Washington para comprarlos. Se pensó entonces negociar con compañías petroleras norteamericanas independientes que podrían proporcionar fondos y a la vez conseguir ese tipo de equipos. Al parecer, se pensó en esas empresas porque los sondeos que se hicieron con las grandes, dejaron ver que éstas exigían cambios muy profundos en las leyes petroleras antes de comprometerse. La política de acercamiento a compañías independientes no agradó al Departamento de Estado, cuyos funcionarios insistieron en que cualquier apertura debía extenderse a todas las empresas de su país; algunos manifestaron de nuevo que sólo las grandes compañías podrían sacar adelante la industria petrolera mexicana.

En todo caso, el ofrecimiento de créditos para otros regiones llegaba en un buen momento. Se podía contar con algunos fondos para iniciar el programa de infraestructura, y se apuntalaba el peso cuando la balanza comercial daba señales poco alentadoras, aunque aún no alarmantes. Las importaciones de México para satisfacer la demanda diferida de bienes de capital y de consumo, aumentaban rápidamente. El Gobierno mexicano, sujeto por el acuerdo de comercio, tenía dificultades para elevar unilateralmente las tarifas arancelarias y proteger así las divisas ahorradas durante la guerra, de modo que se adquirieran con ellas, bienes para reforzar la capacidad productiva del país. Los créditos dieron al gobierno un respiro, pero no dejó de iniciar sondeos para modificar el tratado bilateral de comercio.

Menos suerte tuvo el gobierno en la contratación de trabajadores migratorios. Al terminar la guerra se había temido el regreso masivo de inmigrantes sin documentos y el cese de la contratación legal. Sin embargo, ésto no sucedió de inmediato. La economía norteamericana crecía

con rapidez y necesitaba mano de obra para ciertas actividades que no atraían a los soldados recién desmovilizados; pero los sindicatos, que durante la guerra no habían tenido fuerza suficiente para evitar la contratación de mineros y ferrocarrileros mexicanos, lograron a principios de 1946 que no se renovara la contratación de obreros calificados. Pocos meses después comenzó también la devolución masiva de "mojados". Por falta de transporte, la mayor parte se quedó en las zonas fronterizas, creando problemas graves por la falta de servicios. El Gobierno mexicano solicitó entonces que se contratara legalmente a los recién deportados y que en adelante se impusieran sanciones a quienes contrataran indocumentados, para desalentar la migración hacia el norte.

El Gobierno estadunidense aceptó la primera sugerencia pero con un cambio importante. No participaría en la contratación y por ende, no garantizaría, los contratos como lo había venido haciendo. A partir de ese momento, las autoridades mexicanas y los agricultores firmaron los nuevos contratos. Aunque se conservaron muchas de las disposiciones de convenios anteriores, su cumplimiento se redujo notablemente en los años siguientes.

Tampoco se avanzó mucho en la devolución de "mojados" que una vez en la frontera debían ser contratados legalmente. Los agricultores no mostraron ningún deseo de cooperar en esta tarea, ya que les era más conveniente mantenerlos como indocumentados.

Otro asunto que provocó tensión en el primer año del Gobierno alemanista fue la fiebre aftosa que azotó al país a partir de los últimos meses de 1946. El Gobierno de Estados Unidos, amparándose en el convenio sanitario bilateral había señalado su insatisfacción con la compra mexicana de ganado brasileño hecha meses antes, pero veterinarios de ambos países y la Comisión México-Americana de Agricultura lo revisaron y concluyeron que estaba sano. Pocos meses después la epidemia brotó en el centro del país y se extendió por Tlaxcala, Morelos, el Distrito Federal, Hidalgo, Veracruz, Estado de México, Oaxaca y Puebla, en donde se concentraban cerca de ocho millones de cabezas de ganado vacuno, lanar, caballar y caprino.

A pesar de que el Gobierno mexicano estableció de inmediato la cuarentena en las zonas afectadas y tomó medidas muy estrictas para la salida de su ganado y productos derivados, las autoridades estadunidenses cerraron la frontera para el ganado en pie y otros productos ganaderos y agrícolas. Temerosos de que la fiebre aftosa llegara a Estados Unidos, los ganaderos del sur presionaron para que su gobierno



El Gobierno de México buscó el apoyo de Estados Unidos para realizar una campaña conjunta contra la fiebre aftosa.

convenciera al de México de exterminar el ganado enfermo y el que hubiera tenido algún contacto con él, recurso usado en Estados Unidos desde 1924. En México, en cambio, se pensó en la vacunación, que se practicaba en otras partes; se creía que sería efectiva porque, como se comprobó muy pronto, la abundancia de agua y pastos suaves que había en las zonas afectadas ayudaban a restablecer el ganado enfermo en poco tiempo. Esta capacidad de recuperación hizo cada vez más difícil que los propietarios del ganado aceptaran el exterminio. Especial resistencia encontró el Gobierno en los campesinos que tenían apenas una o dos cabezas de ganado, pero también los dueños de hatos importantes comenzaron a mostrar insatisfacción.

Pronto las autoridades mexicanas se encontraron bajo un doble fuego: por un lado el Gobierno de Washington, que encontró aliados entre los ganaderos del norte de México temerosos de que la epidemia se propagara a sus estados; por otro, el de los campesinos y ganaderos de las zonas azotadas por la enfermedad.

El gobierno decidió buscar el apoyo de Estados Unidos para una campaña conjunta contra la enfermedad. Hubo alguna resistencia, porque en Washington se dieron cuenta de la oposición al exterminio y posiblemente temieron que, de entrar abiertamente en la lucha contra el mal, podría provocar descontento y reacción antinorteamericana; en ese caso, sería aún más difícil que el Gobierno mexicano optara por esa solución. No ignoraban que en la zona afectada vivía casi una tercera parte de la población y que el exterminio del ganado provocaría dificultades para abastecerla de leche, carne y, muy posiblemente de otros productos agrícolas, ya que los campesinos utilizaban animales para arar la tierra. Además, según sus estimaciones, la campaña costaría mucho, pues tenían que sacrificarse alrededor de dos millones de cabezas de ganado, un poco menos de 7% del ganado que había en el país.

A pesar de las mutuas reticencias iniciales, a fines de febrero se acordó una campaña conjunta de exterminio para acabar con la epidemia, método que la población llamó "el rifle sanitario". Estados Unidos participó en la campaña con técnicos y con fondos que en buena medida sirvieron para indemnizar a los propietarios afectados. Esta campaña comenzó en la parte norte de las zonas afectadas (el Bajío) donde encontró gran resistencia campesina.

El descontento que fue creciendo entre ganaderos ricos y campesinos pobres se agudizó en el verano de 1947, año de malas lluvias y previsibles bajas cosechas. Se señalaba también como causa de esas dificulta-

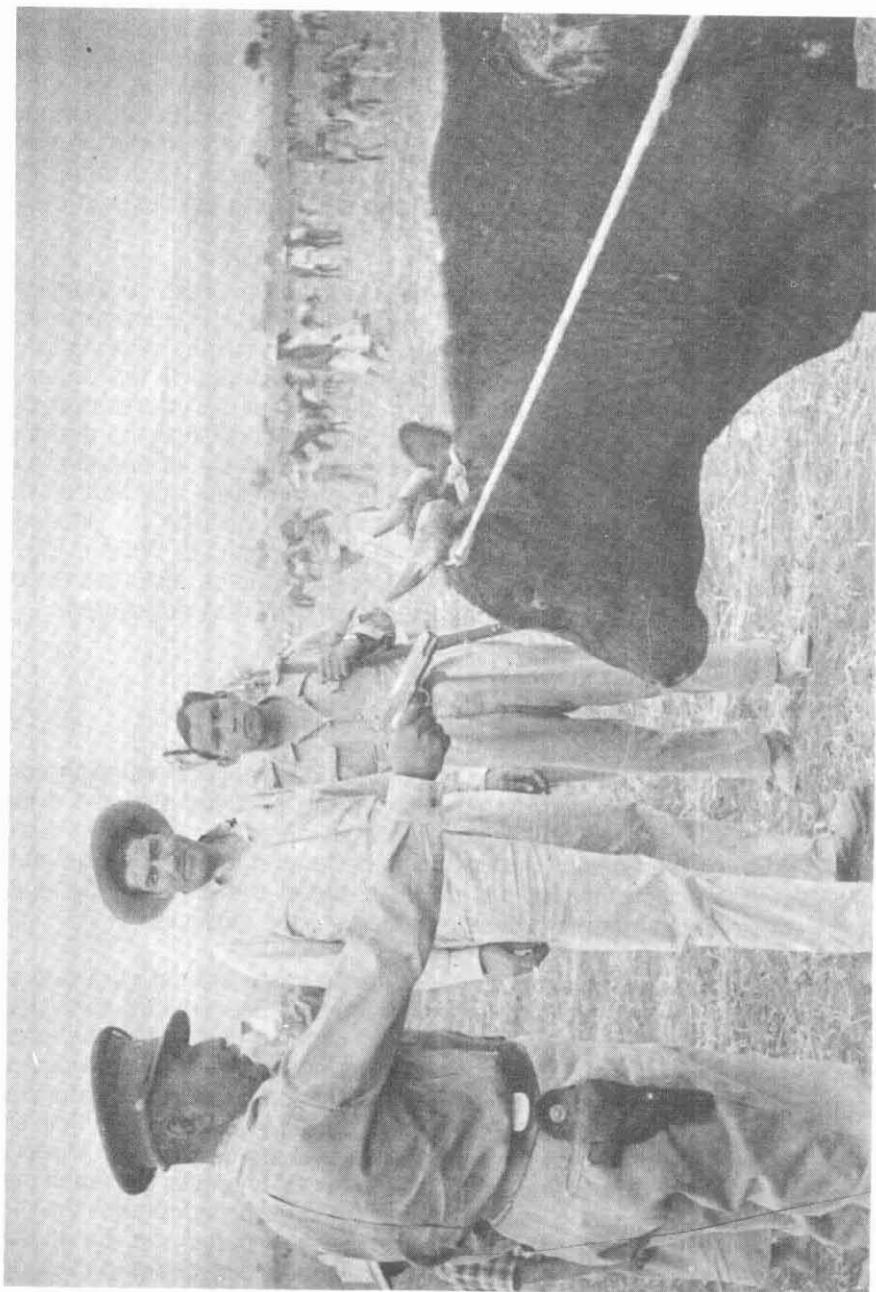
des que los agricultores no contaran con bueyes para labrar. A la resistencia pasiva siguieron manifestaciones violentas de malestar: ataques a miembros civiles y militares de los equipos que participaban en la campaña. La reacción antinorteamericana que se temía, pronto se hizo realidad en la zona afectada.

En ese verano de 1947 se agravaron otros problemas de México que afectaban la relación bilateral. Uno de ellos era el aumento del déficit en la balanza comercial. A pesar de que en los medios gubernamentales aún se dudaba sobre la conveniencia de denunciar el tratado de comercio bilateral, por las posibles consecuencias negativas para las exportaciones de productos mineros y agrícolas, la idea de que era urgente hacerlo iba ganando adeptos. La reacción norteamericana frente a los sondeos iniciales fue negativa; cualquier revisión tenía que esperar la Conferencia Internacional de Comercio y Empleo que debía celebrarse en La Habana a fines de ese año. El Gobierno de Washington también se opuso a dar su anuencia para aumentar los aranceles mexicanos de bienes considerados superfluos incluidos en el tratado (alfombras, radios, automóviles, refrigeradores, etc.).

Sin embargo, en julio de 1947 el Gobierno mexicano volvió a insistir en el tema en vista del franco deterioro de las reservas de divisas. A mediados de mes, anunció que se aplicaría el sistema de licencias de importación para una amplia variedad de artículos considerados de lujo, aclarando que se trataba de una medida temporal para hacer frente al desequilibrio de la balanza de pagos. Washington subrayó esta razón al darse por enterado de la medida.

En los meses siguientes, éstos continuaron siendo temas importantes de la agenda bilateral, aunque surgieron también problemas por desacuerdos en las negociaciones para un convenio de aviación civil y por el pago de los créditos del Programa de Préstamos y Arriendos. Se le exigía pagar esos préstamos que según los funcionarios mexicanos, habían sido gestionados bajo el supuesto de que no tenían que liquidarse. Con desilusión y enojo el Gobierno mexicano se había visto excluido de las conferencias de paz, a pesar de que alegó haber participado en el bando de los aliados en distintas formas, incluyendo el envío del Escuadrón 201.

El primer cambio importante en las políticas de cooperación con Estados Unidos ocurrió en noviembre a propósito de la fiebre aftosa. Al aumentar el descontento y los enfrentamientos, más la consiguiente división en el seno del gobierno en relación con el método de exterminio, se



El exterminio del ganado, último recurso para acabar con la epidemia.

decidió plantear a las autoridades de Estados Unidos la urgencia de cambiar la estrategia. Un poco a regañadientes, ya también convencidos de los problemas políticos que la campaña estaba ocasionando, los estadounidenses de la comisión bilateral terminaron por aceptar un método mixto, (cuarentena, vacunación y, en casos extremos, exterminio). A partir de ese momento se dio prioridad a las dos primeras. Se habían impuesto razones de política interna muy estrechamente ligadas a la estabilidad.

En esas mismas semanas, el Gobierno mexicano expresó su atención de adoptar un sistema para proteger la industria. Solicitó, una vez más, que se revisara el tratado de comercio. En esta ocasión, los estadounidenses se mostraron ya dispuestos a discutir el aumento de tarifas para productos incluidos en el convenio, pero las pláticas se interrumpieron en noviembre, sin llegar a un acuerdo. En esos días el Gobierno mexicano adoptó un sistema de tasas compuestas específicas y *ad valorem* para productos no incluidos en el tratado. Muy poco después, el Secretario de Hacienda, Ramón Beteta, aprovechó la Conferencia de La Habana, para obtener la aquiescencia del Secretario de Comercio, William Clayton, para elevar los aranceles de doscientos productos incluidos en el tratado comercial y que a los mismos se aplicaran tarifas *ad valorem*.

La defensa del interés nacional en los foros multilaterales

La voluntad explícita del Gobierno alemanista de mantener relación cordial con su vecino no impidió que se adoptaran políticas distintas a las que Washington hubiera preferido en varias áreas y momentos. Esto ocurrió tanto en la relación bilateral como en la multilateral. Fueron múltiples las diferencias entre los dos países sobre el contenido de los estatutos de las nuevas organizaciones mundiales y sus alcances.

A pesar de que el Gobierno mexicano luchó hasta el final para que el establecimiento de una genuina organización que desarrollara con igual interés y eficacia todos los aspectos de convivencia de los estados americanos, precediera a los acuerdos sobre cooperación militar, se impusieron las prioridades estratégicas de Estados Unidos, que para entonces era el principal interesado en un acuerdo de defensa colectiva. Fue en vano que desde que se recibieron los anteproyectos del Consejo Directivo de la Unión Panamericana se insistiera en la urgencia de reunir en un sólo instrumento todos los principios y acuerdos adoptados por la Unión a lo largo de los años, y que en la próxima reunión de Río de Janeiro se discutieran los graves problemas económicos de los países de

América Latina. Estados Unidos procuró frenar la buena acogida que dieron varias naciones iberoamericanas a la iniciativa mexicana, precisando que el único objetivo de la reunión brasileña era convertir el Acta de Chapultepec en un tratado permanente.

A pesar de esos intentos, desde el inicio de la reunión se plantearon los problemas económicos. Uno tras otro, los delegados latinoamericanos, señalaron la urgencia de establecer mecanismos de cooperación económica; los delegados mexicanos subrayaron que sólo economías sanas y en crecimiento podían dar sustento a un sistema de defensa colectivo; no faltó quien exigiera un Plan Marshall para América Latina.

Los norteamericanos fueron tajantes: no eran equiparables los problemas que enfrentaba Europa con los de América Latina, y por ello no podían ser iguales los medios para solucionarlos. En el primer caso se trataba de una reconstrucción, en el otro, de un problema de desarrollo económico, que podría solucionarse con la inversión privada nacional y extranjera.

Ante un *impasse* en el establecimiento de las prioridades, se acordó que el Consejo Interamericano Económico y Social elaborara un proyecto de cooperación económica para discutirse en la reunión de Bogotá que se celebraría a principios de 1948. A partir de ese momento, la discusión en Río se concentró en asuntos de seguridad continental para llegar al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

La delegación mexicana (encabezaba por Jaime Torres Bodet y compuesta deliberadamente sólo por civiles) se interesaba, ante todo, en limitar los compromisos militares de los países signatarios,⁵ porque tenía clara conciencia de que Estados Unidos se había convertido en una potencia mundial, posición de la que se desprendían compromisos en todo el planeta. México quería evitar verse envuelto en problemas que surgieran en lugares lejanos. Por ello, una de sus principales propuestas era limitar tanto como fuera posible el área geográfica dentro de la cual tendrían que activarse los mecanismos de seguridad colectivos en caso de agresión armada. Venciendo temores de represalia varias delegaciones apoyaron esa iniciativa, que terminó por aprobarse, aunque se aceptó parcialmente ampliar la zona, a solicitud de los norteamericanos. Así se sumó Groenlandia a las tierras continentales de América, pero no Islandia y Hawái. Quedaban fuera, de entrada, los otros continentes.

⁵ En el libro de sus *Memorias*, ya citadas, Torres Bodet hace una excelente narración de la participación de las delegaciones mexicanas a las Conferencias de Río de Janeiro y Bogotá, la cual recogemos en las siguientes páginas.

Pero la delegación mexicana no se detuvo ahí. Pugnó porque se distinguiera de manera clara entre una agresión y un ataque, los que, a su vez, deberían ser enfrentados de manera distinta. Conscientes de la historia, los delegados de nuestro país se empeñaron en prevenir que se utilizara el TIAR para justificar intervenciones. Por eso apoyaron la exigencia de una solicitud expresa del estado o estados, víctimas de un ataque armado para que procediera la obligación del resto de los países americanos para salir en su defensa. México también se sumó a aquellos que se oponían a crear un estado mayor permanente.

No satisfecha con estas limitaciones, en lo que se refiere a procedimientos, la delegación mexicana presentó una fórmula de compromiso relacionada con la votación. Un grupo de países pedía que las decisiones que se adoptaran con el voto de las dos terceras partes fueran obligatorias para todos los miembros, otros creían conveniente la mayoría simple y uno más, Argentina, solicitaba el requisito de unanimidad. La propuesta de México aceptaba que las decisiones tomadas por los tercios de los signatarios obligaran a todos los estados, pero no en lo referente a medidas militares. Esta redacción dejó, sin duda, conveniente salvaguarda para la acción futura de México.

Quedaron, entre tanto, pendientes los problemas económicos de los países latinoamericanos y la estrategia de industrialización mediante sustitución de importaciones, que seguían los estadounidenses viendo con malos ojos. Y antes de discutir el tema en el seno de las naciones del continente, fue necesario defender la estrategia en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Empleo, que tuvo lugar en La Habana a partir de fines de 1947. Sin la representación de la Unión Soviética y de los países que se encaminaban a establecer regímenes socialistas, los miembros de la ONU discutieron larga y acaloradamente el proyecto que había elaborado el Consejo Económico y Social en el que se proponía crear la Organización Internacional de Comercio. El proyecto recogía el interés de Estados Unidos por la libre circulación de productos y capitales, que consideraba la única base sana y posible para el desarrollo económico. Como era de esperarse, el documento se centraba en reducir los aranceles, suprimir gradualmente restricciones cuantitativas y preferencias arancelarias, y eliminar de los controles cambiarios. Para alentar el flujo de capitales se proponía una serie de principios y condiciones que estimularan y dieran seguridad a la inversión extranjera, incluyendo trato equiparable con el capital nacional y abandono del recurso de expropiación o nacionalización.

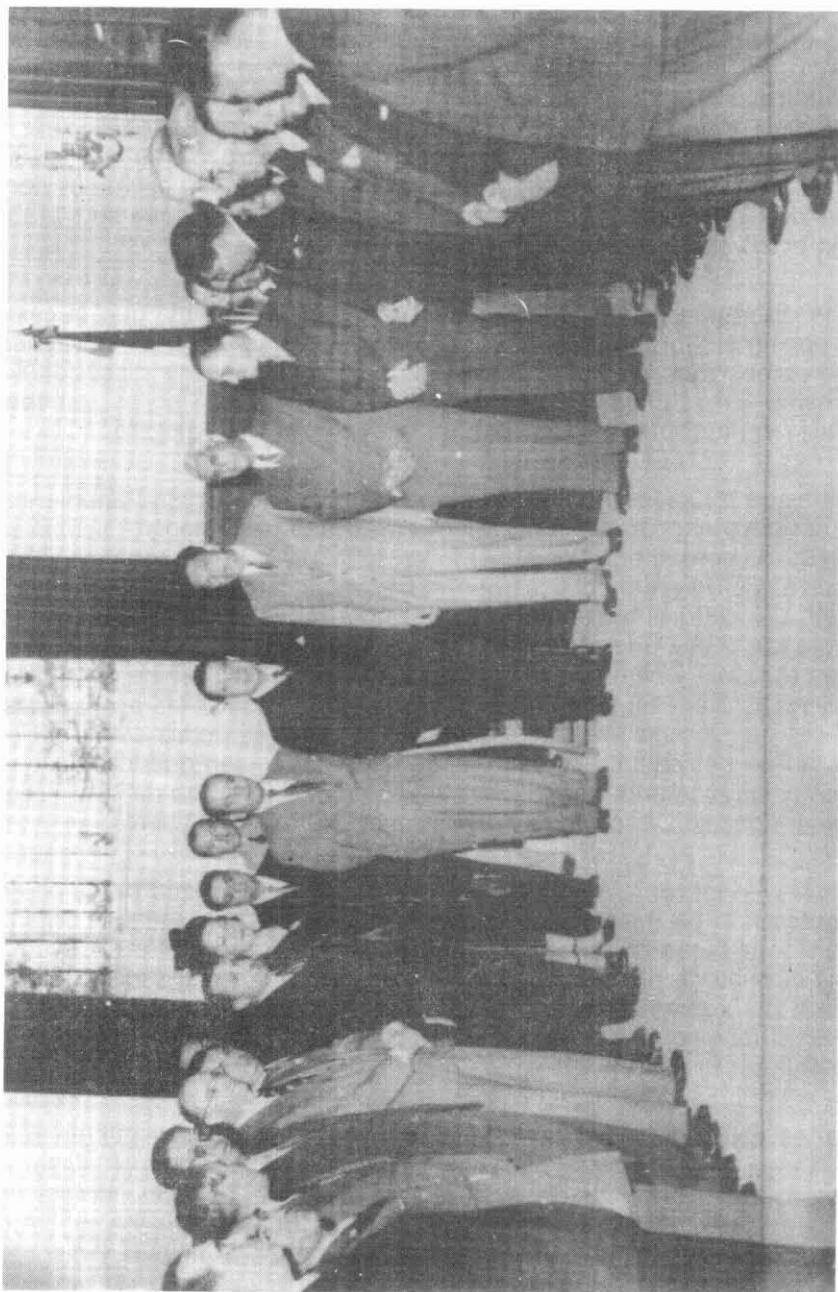
La posición mexicana, que reflejaba la opinión de buena parte del gobierno e industriales mexicanos, fue sostenida con claridad y firmeza. Reivindicaba el derecho del país a industrializarse y utilizar para ello el proteccionismo. Tampoco estuvo dispuesta la delegación mexicana a aceptar las garantías a la inversión extranjera; sostuvo que la decisión sobre abrir las puertas a estos capitales y las garantías o estímulos para atraerlos debían quedar en manos de cada país, puesto que se trataba de un acto voluntario.

Las discrepancias entre los países eran tan profundas, que la carta que por fin se aprobó contenía principios generales, pero las salvaguardas o excepciones los limitaban considerablemente. Pero la discusión sobre estos temas álgidos no se detuvo ahí; se reanudó pocas semanas después en la primavera de 1948, en la Conferencia de Bogotá.

Antes de la Conferencia, el Consejo Directivo de la Unión Panamericana distribuyó el proyecto. El Gobierno mexicano de inmediato señaló su desacuerdo porque en el documento se definía el sistema como conjunto de normas jurídicas y políticas que debían regir la cooperación económica, social y cultural entre las naciones americanas, no como agrupación de estados. Pidió, además, incluir un capítulo sobre derechos y deberes de los estados, y cambiar el capítulo sobre solución pacífica de controversias. Dio atención especial a la necesidad de reducir las atribuciones políticas del Consejo Directivo y surgió ampliar las de las conferencias y reuniones de consulta de cancilleres. Solicitó también que los consejos del organismo se subordinaran las reuniones de consulta de cancilleres y que el Consejo Directivo se convirtiera en Secretaría General.

Torres Bodet, quien también encabezó la delegación que participó en la Conferencia de Bogotá, explicó que el interés en una auténtica organización de estados se sustentaba en la convicción de que la ley escrita servía al débil de protección ante el fuerte. Una vez más subrayó el desaliento del gobierno porque la cooperación se aplicaba obligadamente sólo en el terreno militar, mientras la económica (y otras) era facultad de los estados.

Varios países, entre ellos México, se unieron para conseguir un solo documento, pero no tuvieron éxito y la Conferencia optó por elaborar varios: la carta orgánica de la OEA, el tratado de solución pacífica de controversias y un convenio económico, a los que se sumaba el TIAR. Como solución de compromiso, la carta recogió los principios y disposiciones más importantes incluidos en los otros instrumentos.



Jaime Torres Bodet encabezó la delegación mexicana que participó en la Conferencia de Bogotá.

La delegación mexicana logró que se incluyera en la carta muchas de sus propuestas, no sin lamentar a veces la falta de comprensión o apoyo de varias delegaciones. Aquella estableció una organización de estados para fortalecer la solidaridad, colaboración y defensa de la soberanía, independencia e integridad territorial de sus miembros, más sus derechos y deberes, e incluyó implícitamente, la Doctrina Estrada.

A diferencia de lo que había sucedido en San Francisco, en la carta de la OEA se adoptó el sistema de un voto por estado, lo que significa aceptar el principio de igualdad jurídica de los estados y el deseo de que la organización fuera democrática. México y otros países latinoamericanos reivindicaron a nivel de la región lo que no pudieron obtener en la organización mundial.

Los representantes de México se esforzaron por mejorar la redacción del Tratado de Solución Pacífica de Controversias, porque lo consideraban complemento indispensable del TIAR. La resistencia de muchos delegados y las reservas que se incluyeron en el instrumento no dejaban dudas sobre las dificultades que habría para su ratificación.

Uno de los logros más apreciados por la delegación mexicana, y especialmente, por Torres Bodet, fue la aprobación de el Comité Técnico de Defensa creado con carácter no permanente, subordinado al Organo de Consulta, en lugar de un estado mayor permanente. La delegación también tuvo éxito porque se aceptó incluir una nota interpretativa en la cual se especificaba que el Comité no tenía facultades para intervenir en asuntos militares de los estados miembros ni para hacer estudios dentro del territorio, espacio aéreo o aguas territoriales en los países del continente, sin contar con su consentimiento. Grandes y pequeñas victorias —de detalle algunas—, que dejaron un preciado margen de acción para México en el futuro.

En la discusión sobre cooperación económica, Torres Bodet fue el encargado de rechazar el criterio de interdependencia, el cual precisó encubría la dependencia simple y llana al relegar buen número de países a la condición de productores de materias primas mientras otros se adjudicaban el papel de productores de bienes industriales. No podría hablarse de justicia sin apoyo para que los países atrasados se industrializaran, ni de trato equitativo si al libre acceso de materias primas no correspondía un precio adecuado para las mismas y la igualdad de acceso a los bienes de capital y a la tecnología. Por último, aunque estaba convencida de que la cooperación financiera era necesaria, la delegación no apoyó a las que pedían un Plan Marshall para América Latina. Siguió manejando la vieja idea de crear un banco interamericano, pero se pospuso la discusión sobre el tema.

Las pocas esperanzas de apoyo financiero que albergaban algunas delegaciones se desvanecieron con el discurso del general Marshall. Una vez más señaló que la opinión de su gobierno era que la inversión privada nacional y extranjera debía ser el motor de crecimiento en América Latina. Sin embargo, dijo, aunque los fondos de Estados Unidos eran reducidos, su país estaba dispuesto a ampliar los recursos del Eximbank a 500 millones de dólares, para fortalecer el comercio con las naciones de América Latina. Su gobierno se comprometía también a recomendar al Banco Internacional de Reconstrucción y Comercio (BIRF), que diera más atención a las demandas de América Latina.

La cuestión de la inversión extranjera provocó las discusiones más acaloradas. Los representantes de Estados Unidos insistían en que sólo con amplia seguridad se alentaría la llegada de capitales a América Latina y en que era necesario limitar al máximo las expropiaciones, que sólo debían justificarse por causas claras de utilidad pública y mediante pago oportuno, adecuado y efectivo de la indemnización correspondiente.

Antonio Carrillo Flores habló sobre la posición de México al respecto. Dijo que su gobierno reconocía la conveniencia de estimular la inversión nacional y extranjera, había procurado crear condiciones jurídicas, económicas y sociales que la atrajeran, pero que era necesario aceptar el derecho de cada país a fijar en el futuro los términos en que estaba dispuesto a recibirla.

Poco éxito tuvieron en esta cuestión algunas delegaciones latinoamericanas. Los norteamericanos amenazaron no suscribir el convenio e impusieron su exigencia en lo relativo a la indemnización en caso de expropiación. México accedió a firmar el convenio aunque añadió una serie de reservas a varios párrafos de los artículos 22, 25 y 26. El convenio tuvo poca suerte, ya que sólo tres estados miembros lo ratificaron.

La Conferencia dio un giro inesperado con el llamado "bogotazo": la violencia popular que se desató con el asesinato de Jorge Eliezer Gaitán, destacado político liberal colombiano. Al interpretar la situación, surgieron dos posiciones entre los delegados. Algunos alegaron que era muestra de las condiciones económicas difíciles que vivían los países de América Latina y de la urgencia de afirmar su desarrollo económico, como medio para asegurar su estabilidad política. Otros pensaron que esas manifestaciones eran simple y llanamente subversión comunista.

Aprovechando el momento, las delegaciones de Estados Unidos, Chile, Perú y Brasil presentaron un proyecto de Resolución sobre la Preservación y Defensa de la Democracia en América con fuertes matices de anticomunismo. Aunque algunas delegaciones pugnaron con éxito para que en la misma se precisara que el descontento y la agitación popular eran producto del atraso y la pobreza, y que no debían usarse métodos antidemocráticos para proteger la democracia, la aprobación de ese proyecto anticipaba la orientación que tendrían en el futuro buena parte de las actividades de la organización.

La delegación mexicana y, en particular, Torres Bodet regresaron convencidos de que la situación internacional no era propicia para actuar con vigor en los nuevos organismos apoyando formas de cooperación más adecuadas. Ese pesimismo, la conciencia de los riesgos y costos de ese tipo de acciones en la relación con Estados Unidos y el escaso eco que encontraba entre los países de América Latina fueron elementos importantes para que, en los años siguientes, México optara por mantenerse relativamente aislado dentro del organismo interamericano. La intensidad con que se había defendido el regionalismo al crearse las Naciones Unidas se diluía con rapidez.

A partir de este momento se mezcló en la política exterior mexicana la defensa de principios generales del derecho internacional —especialmente en los organismos multilaterales— y el pragmatismo en la negociación con Estados Unidos. La concentración en esta relación bilateral siguió siendo importante.

Reforzó esa actitud el interés que se otorgaba al desarrollo económico del país; 1948 se presentaba como año difícil en lo interno y en el que se tomaron una serie de decisiones políticas para definir la orientación de México en las siguientes décadas.

En ese año también surgieron complicaciones más o menos esperadas en la relación con Estados Unidos. El primer trago amargo fue la firma de los acuerdos sobre braceros, (21 de febrero), que mostraron a las claras la reducida capacidad de negociación de nuestro país en ese aspecto. Se había acordado en las reuniones del año anterior que el gobierno de Estados Unidos no sería responsable del cumplimiento de los contratos, los cuales firmarían el Gobierno mexicano y los granjeros, quienes se encargarían del reclutamiento. Hubo también modificaciones importantes en los contratos individuales, de los que se suprimieron cláusulas que protegían a los trabajadores mexicanos. Ya no se establecía salario mínimo por hora, ni pago por días no trabajados; tampoco se

estipulaba un mecanismo para recoger las quejas por incumplimiento. Sí se mantenía el compromiso del patrón de regresar por su cuenta a los trabajadores a México, lo que se garantizaba mediante una fianza. Se establecía también, como sanción a los que contrataran a trabajadores indocumentados, que no tendrían derecho a contratar braceros.

La vulnerabilidad de México, dada su incapacidad para retener a estos trabajadores, se hizo aún más patente en el otoño de 1948. Hasta ese momento se habían contratado treinta y cinco mil mexicanos, pero no fueron suficientes. Ante la escasez, las autoridades de los estados fronterizos estadunidenses fomentaron sin recato la entrada de trabajadores indocumentados. Al principio simplemente no persiguieron a los que trataban de ingresar a esos territorios; después, el 13 y 14 de octubre, abrieron la frontera en El Paso, Texas, porque peligraban las cosechas. Ante el disgusto del gobierno y la opinión pública mexicanos, las autoridades de inmigración de Texas simplemente declararon que ellos necesitaban urgentemente a los trabajadores y éstos necesitaban trabajo.

El Gobierno mexicano presentó de inmediato una protesta formal a Estados Unidos, denunció el convenio de trabajadores migratorios en vigor y a clausuró la oficina de contratación en Ciudad Juárez. Washington presentó las disculpas de rigor, precisó que no había autorizado la medida y ofreció investigar el incidente; luego solicitó iniciar negociaciones para continuar el convenio o firmar otro. El Gobierno mexicano aceptó las disculpas, pero detuvo la contratación y por varios meses hizo oídos sordos a la segunda petición.

Las cosas no marchaban mucho mejor en el comercio, especialmente en las negociaciones para modificar el tratado. Estados Unidos había accedido a aumentar buen número de fracciones arancelarias, pero cuando se reiniciaron las pláticas, en la primavera de 1948, se mostraron menos flexibles. El Gobierno alemánista, sintiendo el apoyo de Concamin, Canacintra y liderazgo obrero, aunque no tanto de la Concanaco,⁶ propuso cambios de fondo que no fueron bien recibidos. Por lo consiguiente, las negociaciones avanzaron con lentitud. Mientras tanto, comenzó a deteriorarse rápidamente la situación del peso. No habían sido suficientes para estabilizarlo dos créditos de diez millones de dólares, concedidos por el Fondo Mexicano de Estabilización el año anterior, ni los aumentos de aranceles. La dolarización de la banca fue muy rápida, las subsidiarias de compañías extranjeras redujeron inventarios y aceleraron el envío de fondos al exterior. La devaluación era inevitable; en junio de 1948 las autoridades mexicanas dejaron flotar el peso.

⁶ Que insistía en la necesidad de imponer condiciones a los industriales antes de otorgarles amplio proteccionismo.



Ramón Beteta, Secretario de Hacienda, planteó a los estadunidenses el interés de México en suspender el convenio comercial.

El Secretario de Hacienda, Ramón Beteta, planteó a los estadunidenses el interés de México en suspender el convenio comercial, pero la petición fue denegada. El acuerdo —dijeron— prácticamente no estaba en vigor, porque se habían elevado muchos aranceles y la gran mayoría de las importaciones necesitaban licencias. Al parecer, los estadunidenses preferían esta situación un tanto anormal a la denuncia del tratado, por razones ajenas a su relación con México; derogarlo implicaba elevar automáticamente los aranceles norteamericanos en gran variedad de productos que importaban de otros países de manera preferencial gracias a la cláusula de la nación más favorecida. El petróleo venezolano, por ejemplo, entraba a Estados Unidos con una reducción de aranceles de 50%, amparado por el acuerdo entre México y Estados Unidos. Y era el Departamento de Estado el que se oponía por esas fechas a que se elevaran los aranceles del combustible caribeño para prevenir efectos negativos en su relación global con Venezuela.

Las negociaciones se suspendieron varios meses. Entre tanto, internamente se adoptó una política cada vez más proteccionista, sin criterios precisos, con decisiones casuísticas. Se fue poco a poco olvidando que la idea original era adoptar una serie de criterios para proteger la

industria: tipo de productos, porcentaje requerido de insumos internos y externos, creación de empleos, nacionalidad de los propietarios y contribución de cada empresa a la integración de la industria. Esta actitud laxa se acentuó con la mejoría paulatina de la balanza de pagos.

De nuevo, el petróleo

Estos asuntos provocaron algunos roces, pero causó más tensión en la relación de ambos países el asunto del regreso de la inversión extranjera a la industria petrolera. Los funcionarios alemanistas, incluido Beteta, habían hecho frecuentes llamados al capital extranjero, especialmente norteamericano, al extremo de provocar la irritación de algunos sectores y, en especial, de la Canacintra. Con todo, entre líneas y, a veces de manera abierta, precisaron que había ciertas áreas vedadas o condiciones distintas para la inversión extranjera en algunas ramas, entre ellas el petróleo. En esta industria —advirtieron— sólo se contemplaba la participación de ese capital en exploración y perforación mediante contratos.

La idea de que la industria petrolera debía mantenerse en manos estatales seguía ganando adeptos. El Gobierno se sentía también más seguro una vez que se llegó, a mediados de 1947, a un acuerdo con los británicos. Bermúdez logró que este convenio se firmara con El Águila y sus subsidiarias y no con el gobierno del Reino Unido. La primera oferta que hizo el funcionario alemanista correspondía al avalúo que las autoridades mexicanas habían hecho en el decenio de los años treinta: 43.9 millones de dólares. Los británicos estaban dispuestos a aceptar como mínimo 80 millones, pero pidieron 257 millones, ya que incluían las reservas de hidrocarburos. Ante la negativa de México bajaron muy pronto su exigencia a 87.5 millones; la indemnización se fijó en 81.25 millones de dólares, que sumados a los intereses, dieron una cifra de 130 millones, a pagarse en quince anualidades.

El Departamento de Estado recibió mal la negativa de México a iniciar pláticas sobre el regreso de las compañías petroleras. Pronto se intensificó la discusión en el seno del gobierno estadunidense sobre las medidas a adoptar conforme la guerra fría lo convencía de que era conveniente contar con reservas seguras en el continente americano. Algunos funcionarios opinaban que para cortar de tajo actitudes nacionalistas que comenzaban a surgir en el hemisferio, había que cambiar la actitud del Gobierno mexicano; otros fueron más prácticos. Así, el Departamento de Marina inició pláticas con funcionarios mexicanos para comprar pequeñas cantidades de petróleo. Al enterarse de ello, el Departamento de

Estado logró que se suspendieran, alegando que negociaciones tales podían debilitar una futura presión sobre México. La urgencia de petróleo en estos momentos era menor que durante la guerra y los otros departamentos accedieron con facilidad a las peticiones del de Estado.

Insistentes rumores sobre las condiciones críticas de Pemex que, se decía, habían hecho cambiar la posición de algunos miembros del gabinete mexicano en cuanto a aceptar de capital extranjero en la industria, llevó tiempo después a Washington a realizar nuevos sondeos entre las grandes compañías petroleras para confirmar su interés en regresar a México y sobre las condiciones que exigían para ello. La Standard Oil de Nueva York se mostraba dispuesta siempre y cuando se modificara el Artículo 10 de la ley petrolera de 1941, para que los contratos de explotación —que Pemex podía suscribir exclusivamente con compañías mexicanas— se extendieran a los extranjeros. También pedía que se autorizara la contratación de técnicos y otros funcionarios extranjeros y se eliminara la prohibición de que ciudadanos de otros países adquirieran bienes inmuebles en la frontera y en las costas. Opinaba que esto era posible sin necesidad de reformar el Artículo 27 Constitucional, ya que éste no permitía la "posesión o administración", pero no mencionaba la propiedad. Pedía también una serie de incentivos económicos y otras disposiciones sobre control y administración de las operaciones.

Con base en estos sondeos, se encomendó al embajador Walter Thurston, plantear de nuevo el tema a las autoridades mexicanas. Se le especificó que, en caso necesario, dijera que no tenía autorización para discutir la idea de una reserva petrolera estratégica y que el gobierno de su país no estaba dispuesto a dar créditos para esta industria.

La situación de Pemex en 1948 era, efectivamente, muy difícil. Su equipo estaba muy desgastado, los trabajos de explotación y perforación no cubrían las necesidades por falta de capital y de equipo. Además, era urgente adaptar las redes de distribución para satisfacer adecuadamente el mercado nacional, puesto que por varias décadas la industria petrolera se había orientado a la exportación.

Es posible que por esas circunstancias el Gobierno mexicano aceptara iniciar pláticas sobre el tema, aunque precisó que serían informales y que debían realizarse con la mayor discreción. Es posible también que sólo quisiera ganar tiempo.



El embajador Walter Thurston, encargado de tratar ante las autoridades mexicanas el tema de la situación de la industria petrolera.

Desde el principio los funcionarios alemanistas subrayaron que debía encontrarse la forma para adecuar la colaboración extranjera a las leyes vigentes. Poco tiempo después, presentaron al Gobierno de Estados Unidos un proyecto de participación de empresas petroleras extranjeras en investigaciones geofísicas y en labores de perforación y diagnóstico y construcción de pozos, que se harían bajo la responsabilidad de Pemex. El grueso de la producción de buenos pozos se destinaría a pagar costos y entre 10 y 20% a compensar a los contratistas por los riesgos que hubieran corrido. Además, se ofrecía dar preferencias a esas compañías en la comercialización exterior de esa parte del petróleo y para comprar los excedentes una vez satisfechas las necesidades del país.

Las grandes compañías rechazaron la propuesta; en su opinión si no se modificaban las leyes mexicanas, esa propuesta no tenía bases legales suficientes para cubrirlas de riesgos. Creían, además, que no se les otorgaba adecuado control sobre las operaciones ni eran suficientes las utilidades que se les ofrecía.

El Gobierno mexicano buscó, entonces, nuevos interlocutores en Estados Unidos. En esta ocasión procuró convencer al Congreso norteamericano de que era conveniente otorgar el financiamiento requerido. Se sabía que algunos congresistas pensaban que el abastecimiento de petróleo de su país no estaba suficientemente garantizado y, menos aun si se tenía en cuenta la necesidad de proveer a Europa de este energético. Por añadidura, la situación en el Medio Oriente era tensa y provocaba dudas sobre la posibilidad de contar con sus exportaciones petroleras en el volumen requerido.

A mediados de año, el Comité de Comercio Interestatal y Exterior de la Cámara de Representantes aceptó enviar una delegación a los campos petroleros mexicanos para analizar las condiciones de la industria.

Ni el Ejecutivo estadounidense ni el Departamento de Estado vieron con buenos ojos el envío de una comisión encabezada por el senador Wolverton. El disgusto del Departamento fue mayor porque sus funcionarios sintieron que se dejaba al margen de la visita a los diplomáticos acreditados en México.

Al parecer, los congresistas bien dispuestos ofrecieron entregar sus conclusiones a principios del año siguiente, cuando se reanudaran las sesiones del Congreso. Una vez más se ganó tiempo, que sería muy útil, porque desde fines de 1948 el mercado mundial de petróleo empezó a cambiar. El Medio Oriente mejoraba el abastecimiento de Europa; se

descubrieron pozos petroleros en Canadá; un golpe militar en Venezuela eliminó la corriente nacionalista y aumentó la producción de carbón en Europa y Estados Unidos. Se tranquilizaron ciertas dependencias del gobierno estadunidense y menguó el interés de las empresas petroleras en el combustible mexicano.

A principios de 1949, el Comité Wolverton entregó su informe, en el que recomendaba otorgar créditos (sin precisar montos) a México para construir instalaciones y pará la explotación. En el documento se subrayó que era benéfico para ambos países que se elevara la producción mexicana, ya que favorecía también los intereses estratégicos y comerciales de Estados Unidos.

Mientras tanto, Pemex había suscrito el primer contrato-riesgo con una empresa subsidiaria de la Signal Oil Co. Esta empresa, la Compañía Independiente México-Americana (CIMA), se comprometía a perforar tres estructuras en zonas altas y siete en zonas costeras, con períodos de exploración de 12 y 15 años. El contrato, que tenía vigencia de 25 años, establecía que la mitad de la producción obtenida se destinaría a cubrir costos; se asignaba a la empresa entre 15 y 18.25% de la producción, según la zona, para compensar riesgos. Cuando un pozo estuviera en operación, pasaría al control de Pemex, aunque se preveía la asistencia de aquella empresa.

Conocida la recomendación del Comité Wolverton, Bermúdez viajó a Washington para concretar el apoyo financiero; solicitó 200 millones de dólares y dijo que le urgía una respuesta. Esta no se obtuvo de inmediato pero la visita, al parecer, dio frutos. Según el director de Pemex, Truman se interesó en el caso y ofreció apoyo. Esta participación directa de la Casa Blanca parecía ser respuesta a la labor de medianos inversionistas, que tenían contacto directo con el jefe del Ejecutivo e interés en participar en la producción petrolera bajo las condiciones que México ofrecía.

Pero el Departamento de Estado se aprestó a evitar que se diera el financiamiento o, si no podía evitarse, a exigir una serie de condiciones o de concesiones. En junio de 1949, la respuesta formal de Estados Unidos expresaba la disposición a otorgar créditos para construir refinerías, transporte y otras necesidades urgentes de Pemex, a condición de que el Gobierno mexicano tomara medidas para aumentar la participación de la inversión privada nacional y extranjera en la industria.

Con absoluta llaneza se hablaba de que el Eximbank estaría dispuesto a conceder un pequeño préstamo para algún proyecto rentable en cuanto se firmaran más contratos-riesgo, y el financiamiento gubernamental seguiría aumentando conforme se fueran abriendo las puertas a las compañías extranjeras.

Fue claro también el Gobierno mexicano en su respuesta. Retiraba la solicitud porque no estaba dispuesto a aceptar condiciones que implicaban ceder el derecho del país a adoptar las políticas internas que considerara necesarias en ese y otros casos. El tono de la nota reflejaba el disgusto del Gobierno alemanista, pero insistía que la legislación mexicana no excluía del todo la participación de inversionistas extranjeros en la industria petrolera, como lo probaban los contratos-riesgo firmados o en negociación.

Truman procuró diluir la tensión al anunciar el 10. de septiembre⁷ que estaba dispuesto a seguir con las negociaciones que en su opinión serían exitosas. Mientras éstas continuaron lentamente, se firmaron dieciséis contratos-riesgo; varias compañías independientes se dieron cuenta de que la compensación ofrecida por Pemex no era muy diferente a la obtenida en Venezuela, donde el ingreso neto se dividía por igual entre gobierno y empresas.

Aumenta la guerra fría, la guerra de Corea

Conforme fue avanzando 1949 se enrareció aún más el ambiente internacional; el enfrentamiento de los bloques se acentuó y sus efectos no tardaron en repercutir en México. De la "doctrina de la mexicanidad", que condenaba ideologías exóticas, se pasó al anticomunismo que permeó todas las estructuras del país. Las izquierdas, marxista y no marxista, fraccionadas en grupúsculos, apenas podía resistir los golpes que le llegaban por doquier.

En lo externo, los gobiernos se movían en terreno poco sólido ante los líderes de los bloques que reclamaban alineamiento total. El Gobierno mexicano, que rechazaba los esfuerzos de Washington para unirlo a un programa de uniformación de los ejércitos latinoamericanos, había aceptado iniciar pláticas informales para firmar un acuerdo recíproco de ayuda militar. Alegando, al parecer la existencia de límites políticos internos, logró que Estados Unidos consintiera en sus-

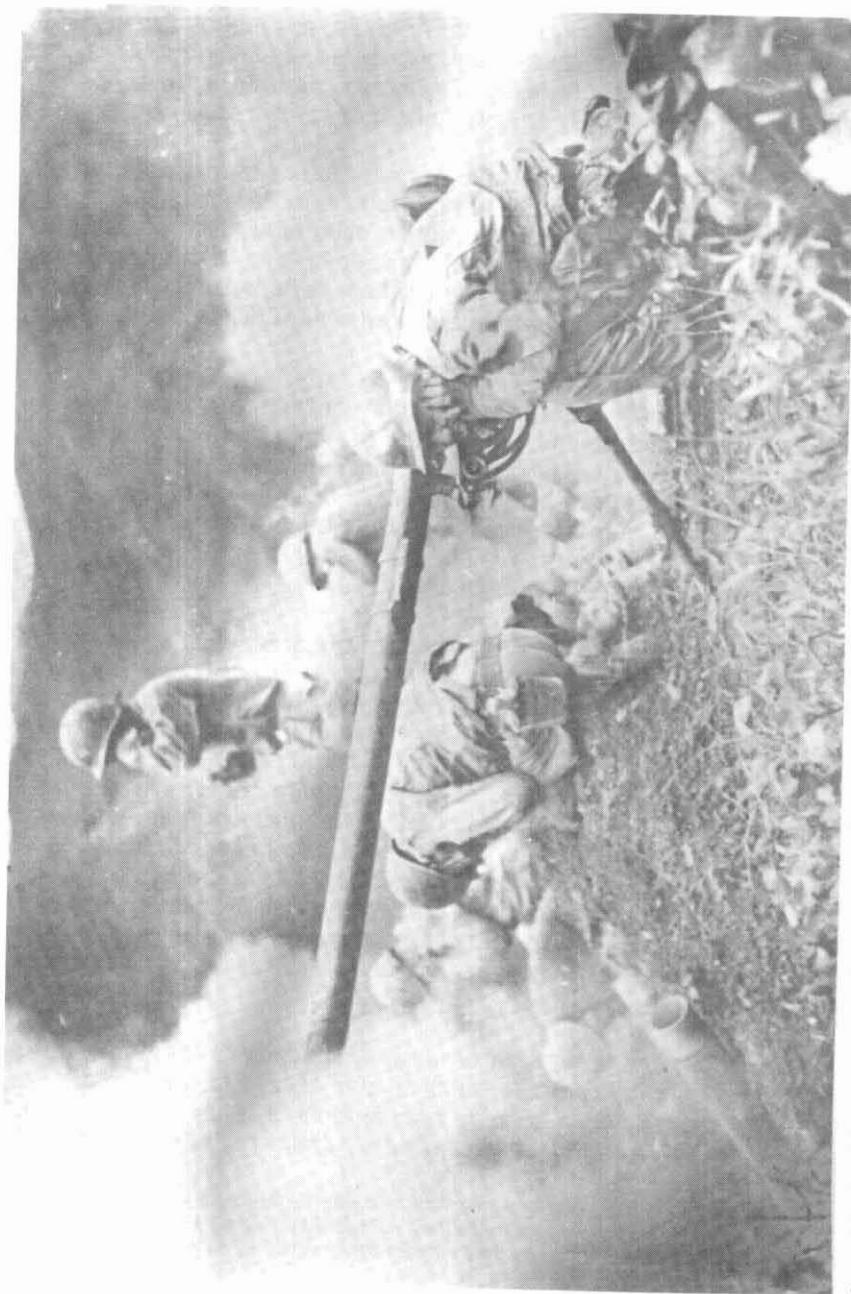
⁷ FRUS, 1949, v. II, pp. 686-687.

pender las conversaciones, pero reconoció públicamente su adhesión al bloque occidental y se comprometió a vender sólo a esos países materiales estratégicos en caso que la tensión en la Península coreana llevara a la guerra. Cuando ésta se inició, las delegaciones mexicanas en las reuniones de la ONU y la OEA votaron en apoyo de las propuestas estadounidenses y se comprometieron a no enviar armas a cualquier país socialista. Fue distinta la reacción a la solicitud de Washington para que México enviara un contingente militar, aunque fuera meramente simbólico, a luchar en Corea. Al negarse a esa petición de Dean Acheson, Secretario de Estado, Manuel Tello, señaló los riesgos políticos de aceptar la solicitud, que vería mal la población mexicana, en vísperas de las elecciones presidenciales. No dudaba —dijo Tello— que Estados Unidos comprendería, ya que él mismo había tenido dificultades parecidas en 1939-40. Acheson aceptó, al parecer sin discutir más, la negativa.

La maquinaria bélica de Estados Unidos nuevamente necesitó los insumos mexicanos para alimentarse. Materiales estratégicos y alimentos volvieron a fluir hacia el norte, aunque en cantidades mucho menores que durante la guerra mundial. La balanza de pagos comenzó a mejorar, pero, las presiones inflacionarias pronto se hicieron sentir.

La capacidad de negociación de México con Estados Unidos se amplió. Algunos de los temas discutidos a lo largo del decenio volvieron a la mesa de negociaciones. El asunto del financiamiento para el desarrollo de la industria petrolera no podía faltar en tiempos como esos, mientras no se supiera la extensión geográfica que podría tener la guerra. No se aprobaba aún el crédito tantas veces solicitado a pesar de que Truman había insistido en que se buscara una salida. Si bien la guerra agilizó la búsqueda de una vía para apoyar financieramente a México, otros acontecimientos facilitaron la decisión; al respecto sobresale la disminución del interés de las grandes compañías en regresar a México conforme aumentó la producción del Medio Oriente.

Así, rompiendo precedentes, se decidió que el Eximbank abriera una línea de crédito para México por 150 millones de dólares, sin que se especificara su destino, lo que podía permitir que el Gobierno mexicano orientara de forma indirecta a la industria petrolera los fondos necesarios, aunque ya no tan urgentes. En los meses anteriores, con grandes esfuerzos se habían orientado recursos internos hacia Pemex. Igualmente se ahondó el convencimiento de las bondades de la estatización de la industria, en vista de que el sector industrial, en franco crecimiento, requería cada vez más de hidrocarburos. La reorientación del petróleo hacia el mercado interno resultaba también conveniente, porque los pre-



La maquinaria bélica de Estados Unidos necesitó nuevamente los insumos mexicanos para alimentarse.

cios del petróleo continuaban bajando. Además, era menos urgente que Pemex aportara divisas, porque la agricultura en expansión y el turismo floreciente contribuían a atraerlas. El tiempo, ganado a duras penas, consolidaba el control de México sobre sus hidrocarburos.

El Gobierno alemanista aprovechó su mejor situación negociadora durante la guerra coreana en otro asunto importante: los trabajadores migratorios. En los años anteriores se habían acumulado las noticias y reclamos de abusos contra los braceros mexicanos cuya situación era, cada día, más vulnerable, porque aumentaba el número de "mojados" aun cuando sus condiciones de trabajo eran más difíciles que la de los braceros.⁸

Otras tendencias reducían aún más las ventajas que el país había obteniendo con la migración. Aumentaban paulatinamente los residentes de la frontera que la cruzaban diariamente para trabajar en Estados Unidos y gastaban ahí buena parte de su salario. Se reducía así la posibilidad de que la emigración contribuyera a remediar el desempleo de los estados centro y sur del país, y escaseaba mano de obra calificada en las poblaciones fronterizas.

Por ello, al finalizar 1950, el Gobierno mexicano solicitó modificar o derogar los acuerdos. Como requisito *sine qua non* para un nuevo convenio exigió que el Gobierno norteamericano volviera a participar en la contratación. Hubo algunas reuniones preliminares; a partir de sus decisiones, dos congresistas que habían participado en las pláticas, presentaron iniciativas de ley tanto en el Senado como en la Cámara de representantes de Estados Unidos. En las iniciativas se establecía la facultad del Departamento de Trabajo para llevar a cabo esa labor de contratación en términos muy parecidos a los de la Segunda Guerra Mundial. El gobierno norteamericano se comprometía a dar transporte, alimentación y servicio médico durante el viaje de ida y regreso, apoyar a los empleadores en las negociaciones de los contratos y a garantizar su cumplimiento.

Los empleadores no se mostraron muy satisfechos con la nueva intervención gubernamental, pero terminaron por aceptarla. En cambio, los sindicatos, que en principio seguían oponiéndose a la inmigración, estuvieron de acuerdo con la participación de su gobierno, puesto que daba

⁸ Las cifras existentes indican que el número de mexicanos detenidos al tratar de cruzar la frontera subió en el sexenio de 116,320 en 1946 a 531,719 en 1952. Aunque sabemos que el número de detenciones no es indicador preciso, sí da alguna idea del aumento, Jorge Bustamante, *Espaldas mojadas*, p. 27.

garantías al trabajador nacional. Se opusieron más a la definición de trabajo agrícola que esta vez incluyó actividades industriales, como el empaque y enlatado de alimentos.

La inmigración indocumentada era obstáculo para que se aprobara la ley pública 78; el Ejecutivo se comprometió a buscar medidas para resolver ese problema, y ofreció también encontrar medios para mejorar la situación de los inmigrantes. Sólo una exigencia importante de México se excluyó del acuerdo: castigar a los empleadores de "mojados", aunque el presidente Truman la incluyó vagamente en su ofrecimiento.

Una vez aprobada la ley, delegados de ambos países se apresuraron a firmar un convenio muy parecido a los de la guerra.⁹ se estableció que el Gobierno mexicano tenía derecho de señalar las localidades que discriminaban a los trabajadores a fin de excluirlas de las elegibles para enviar trabajadores y un sistema de arbitraje para resolver diferencias sobre ese asunto.

Seis meses después, a punto de terminar el periodo de prueba del convenio, los estadunidenses modificaron la ley de inmigración para incluir sanciones a quienes ayudaran a un trabajador a ingresar ilegalmente en el país o lo encubrieran. Pero no se consideró la contratación como encubrimiento. En cuanto se aprobó la ley, los dos gobiernos firmaron un nuevo acuerdo que vencía el 31 de diciembre de 1952. En la misma fecha expiraba la ley pública 78.

Hacia finales del sexenio, el gobierno logró también la derogación del acuerdo bilateral de comercio. Las negociaciones para modificarlo se habían reiniciado de acuerdo con lo pactado en 1949, pero sin avances sustantivos. Eso no impidió que las autoridades mexicanas introdujeran medidas para consolidar la protección de la industria. En el verano de 1949, elevaron los precios oficiales a partir de los cuales se calculaban los impuestos *ad valorem*, lo que significó un aumento promedio de 25%, y no estuvieron dispuestos a anular la medida a pesar de las protestas de Estados Unidos. En represalia, Washington discutió la conveniencia de denunciar el acuerdo. De nuevo surgió el problema del ingreso del petróleo venezolano. Con todo, el Comité Interdepartamental de Acuerdos Comerciales de Estados Unidos estuvo de acuerdo en la derogación, aunque se pensó que ésta no debía ser inmediata. México pro-

⁹ Que establecía un compromiso de empleo mínimo de tres cuartas partes del tiempo del contrato, el pago del salario promedio prevaleciente en la zona, o el estipulado específicamente en caso de que fuera más alto, y algunas indemnizaciones en caso de enfermedad o muerte.

puso entonces sustituir el convenio por un *modus vivendi* que implicaba otorgar mutuamente la cláusula de la nación más favorecida. Se rechazó la propuesta, aunque la negativa no tenía efectos a la corta, ya que la política de Estados Unidos en esos momentos era dar el mismo trato arancelario a todos los países que no adoptaban medidas discriminadoras contra sus productos.

La denuncia del convenio se aceleró porque el Ejecutivo estadounidense quería evitar que el Congreso tomara medidas contra productos petroleros venezolanos. El aumento automático de aranceles, que implicaba derogar el convenio comercial mexico-estadounidense se vio como medida de compromiso, porque tenía menos costo político.

Al anunciar oficialmente el fin del tratado, el 23 de julio de 1950, las dos partes informaron que estudiarían la conveniencia de suscribir otro acuerdo en un futuro cercano. Tal posibilidad, así como las ventajas y desventajas de adherirse al GATT se discutieron en México en los meses siguientes. La Concanaco y los representantes del sector minero insistieron en que era conveniente negociar un nuevo acuerdo. Los voceros de Concamin y Canacintra no lo rechazaban, pero insistían en que no había que apresurarse. Respecto a la adhesión al Acuerdo internacional había aún menos entusiasmo.

En adelante, ninguno de los dos gobiernos insistió en la firma de un nuevo convenio. Washington terminó por aceptar el aumento de protección no sólo en México, sino en toda América Latina. En ese momento ya era evidente que ciudadanos y empresas estadounidenses eran beneficiarios importantes de esas medidas protecciónistas. Aunque durante los tres primeros años del sexenio alemanista hubo apenas una débil respuesta de los capitales norteamericanos, esto cambió conforme mejoró la situación económica del país, especialmente a partir de que se fijó una nueva paridad en 1949. Se instalaron entonces en México numerosas subsidiarias de compañías norteamericanas (a veces simples plantas de ensamblaje), que recibían los beneficios y estímulos que el Gobierno mexicano y que ofrecía a la inversión nacional y extranjera, mediante la creación paulatina de un completo sistema de protección, y otras medidas como la creación de infraestructura, la condonación de impuestos, la provisión de insumos y energéticos baratos y, aún, de crédito.

Como era de esperarse, la Canacintra, que reunía preferentemente a pequeños y medianos empresarios, comenzó, a fines del sexenio, a dar las primeras señales de alarma por el crecimiento sostenido de la inversión extranjera, norteamericana en su mayor parte (95%), que estaba

ingresando al país; esos capitales no se invertían en nuevas ramas y muchas veces ni siquiera creaban nuevas empresas, sino que servían para adquirir total o parcialmente fábricas que eran propiedad de mexicanos. El reclamo no carecía de sustento, ya que gran parte de las nuevas inversiones se orientaban a las industrias alimentaria, del vestido, pinturas, artículos del hogar, química, turismo.

Los representantes empresariales exigían que se cumpliera el decreto de 1944, aún vigente, que establecía límites al porcentaje de acciones que los extranjeros podrían tener en la industria mexicana. De hecho, este decreto venía aplicándose de una manera discrecional. Y aunque los reproches de algunos industriales continuaron hasta el fin del sexenio, otro grupo de empresarios formó en 1951 la Comisión de Hombres de Negocios México-Americanos cuyo objetivo era atraer inversiones a nuestro país.

Se cerraba así un sexenio difícil, en el que se procuró conseguir equilibrios difíciles de alcanzar y aumentaron las críticas al acercamiento, considerado por muchos demasiado estrecho, con Estados Unidos. Dejaba, sin embargo, lecciones de práctica diplomática útiles para que el país tuviera un margen de acción en su esfuerzo por defender sus intereses en épocas de conflicto mundial.