

# La amistad en el decoro: la diplomacia económica de Antonio Carrillo Flores, un embajador mexicano en Washington (1958-1964)

*Friendship in Decorum: The Economic Diplomacy of Antonio Carrillo Flores, Mexico's Ambassador to Washington (1958-1964)*

REYNALDO DE LOS REYES PATIÑO\*

Fecha de recepción: 16/08/2021 Fecha de aceptación: 30/09/2021

El objetivo de este trabajo es analizar el trabajo diplomático de Antonio Carrillo Flores, embajador de México en Estados Unidos entre 1958 y 1964. Utilizando el archivo personal de Carrillo, se muestra que su experiencia en la burocracia económica mexicana fue fundamental para fortalecer la relación comercial y financiera con ese país. Asimismo, se señala que valiéndose de la lógica de la Guerra Fría, impulsó con pragmatismo una agenda económica latinoamericana y buscó alternativas para reducir la dependencia hacia los estadounidenses. El trabajo se divide en dos partes que corresponden a la administración republicana de Eisenhower (1958-1960) y a la demócrata de Kennedy (1961-1964), se finaliza con el nombramiento de Carrillo como secretario de Relaciones Exteriores de México.

**Palabras clave:** embajadores, América Latina, Guerra Fría, Revolución cubana, economía latinoamericana

*This paper aims to analyze the diplomatic work of Antonio Carrillo Flores, Mexico's ambassador to the United States, between 1958 and 1964. Using Carrillo's personal archive, I show that his experience in the Mexican economic bureaucracy was fundamental in strengthening the commercial and financial relationship with that country. I also show that, with pragmatism, he used the Cold War logic to promote a Latin American economic agenda and look for alternatives to reduce dependence on the United States. I divide the work into two parts that correspond to the Republican administration of Eisenhower (1958-1960) and the Democratic administration of Kennedy (1961-1964), ending with the appointment of Carrillo as the Mexican Secretary of Foreign Affairs.*

**Keywords:** ambassadors, Latin America, Cold War, Cuban Revolution, Latin American economy

\* El Colegio de México.

<https://doi.org/10.46530/cf.vi33/cnfns.n33.p91-114>

La política exterior mexicana vivió uno de sus momentos más tensos durante el sexenio de Adolfo López Mateos (1958-1964), cuando la postura independiente de México cuestionó las decisiones de su vecino y principal socio económico, Estados Unidos. El inicio de ese periodo de gobierno coincidió con el triunfo de la Revolución cubana, que cambió la política exterior estadounidense hacia América Latina al representar la materialización de una amenaza soviética en el continente. Durante las crisis diplomáticas más graves, agudizadas por los intentos estadounidenses de contener cualquier desafío a su hegemonía, el presidente López Mateos y su canciller Manuel Tello vivieron momentos cruciales. Al igual que ellos, otros funcionarios de menor jerarquía se vieron envueltos en una compleja situación política; encargados de mediar las decisiones tomadas por los estadistas, buscaron lidiar con ellas para sacar el mayor provecho posible o para evitar el mayor daño imaginable. Este trabajo intenta mostrar las maniobras que uno de estos funcionarios, Antonio Carrillo Flores, embajador de México en Estados Unidos durante la presidencia de López Mateos, realizó para apoyar la política económica del país en un contexto de crisis políticas continentales.

Luego del fin de la Segunda Guerra Mundial, los países latinoamericanos resintieron el alejamiento de la ayuda económica de Washington. Estados Unidos se mostró cada vez más reacio en apoyar proyectos de desarrollo económico en el subcontinente, lo que había hecho durante los años cuarenta a través del Export-Import Bank (EXIMBANK), en parte como un rechazo ideológico a los planes de industrialización de los Estados latinoamericanos y sus implicaciones proteccionistas. La intransigencia de la política económica exterior hacia América Latina se exemplificó con el lema de la administración del presidente Dwight D. Eisenhower, *Treat not Aid*. (Pettinà, 2017, pp. 43-44). Sin embargo, la confianza de ese gobierno hacia su política exterior se desmoronó en mayo de 1958, con una gira del vicepresidente Richard Nixon por Sudamérica. En ella, Nixon encontró bastante inconformidad hacia las políticas de Estados Unidos y el apoyo que ese país daba a algunos gobiernos que obstruían cambios sociales. La inconformidad de América Latina hacia la política estadounidense se sumó a los cuestionamientos acerca de la política exterior de Eisenhower, y a mediados de ese año, la administración empezó a estudiar cómo modificar su política económica hacia América Latina (Rabe, 1988).

En ese contexto, poco antes de que finalizara su gestión como secretario de Hacienda del presidente Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), Antonio Carrillo tuvo una reunión con el embajador estadounidense Robert C. Hill, quien le explicó que su país estaba dispuesto a conceder toda la cooperación que México necesitara. En su último día de gestión hacendaria, el 30 de noviembre de 1958, Carrillo obtuvo la concesión de un importante crédito con el EXIMBANK para que la administración de Adolfo López

Mateos iniciara su gobierno sin preocupaciones inmediatas en cuestiones monetarias.<sup>1</sup> En ese momento, mantener la estabilidad de la balanza de pagos era una prioridad, ya que desde el fin de la guerra de Corea, en 1953, los términos de intercambio habían caído de forma estrepitosa reduciendo la entrada de divisas (Moreno-Brid y Ros Bosch, 2010, p. 146). En 1954, para ajustar el problema en la balanza de pagos, Carrillo había orquestado una devaluación del peso mexicano que permitió al país tener algunos años de estabilidad, pero la necesidad de contraer préstamos a largo plazo y de conseguir ventajas comerciales para los productos mexicanos de exportación seguían siendo temas pendientes. Abogado de formación, Carrillo tenía mucha experiencia en esos menesteres, pues había ocupado diversos puestos en la burocracia económica mexicana, primero como consejero del Banco de México, luego como director de Nacional Financiera (1945-1952) y finalmente como secretario de Hacienda (1952-1958). Durante esta última gestión, se le consideró como un posible candidato a la presidencia, pero su cercanía amistosa y profesional con funcionarios estadounidenses despertó sospechas en algunos sectores de izquierda.<sup>2</sup> Dados los intensos conflictos laborales que se presentaban en México, el presidente Ruiz Cortines decidió elegir como sucesor a su secretario del trabajo, Adolfo López Mateos, y le ofreció a Carrillo ocupar la embajada mexicana en Estados Unidos. Como hemos visto, Carrillo no era un diplomático de carrera sino un “administrador”, un perfil bastante común para los embajadores mexicanos de este periodo (Cochrane, 1981).

En este trabajo, apoyándome en el hasta ahora poco explorado archivo personal de Carrillo Flores, argumento que su tarea diplomática fue fundamental para fortalecer la relación comercial y financiera con Estados Unidos en un contexto de inestabilidad política. Asimismo, argumento que valiéndose de los reajustes geopolíticos en el contexto de la Guerra Fría, el embajador aprovechó para impulsar una agenda económica latinoamericana y buscar alternativas que redujeran la dependencia hacia los estadounidenses. El trabajo se divide en dos partes que corresponden a la administración republicana de Dwight Eisenhower (1958-1960) y a la demócrata de John F. Kennedy (1961-1964) con las que trabajó Carrillo.

1. “Mi último acuerdo telefónico con el presidente saliente fue para comunicarle la buena nueva”, escribió Carrillo. Centro de Estudios de Historia de México (CEHM), CCCLXII.10.48.2, Antonio Carrillo Flores, “Testimonio de Rodrigo Gómez”, 21 de octubre de 1966.

2. La cercanía de Carrillo con funcionarios del Fondo Monetario Internacional [FMI] y del Departamento del Tesoro de Estados Unidos despertó acusaciones de Lombardo Toledano y de un sector radical de la izquierda cardenista, que denunciaron a Carrillo y a su antecesor en la secretaría de Hacienda, Ramón Beteta, de haber vendido todos los secretos económicos de México a los Estados Unidos. La polémica en la prensa se desató cuando en 1955, Hanson Latin American Letter (una revista de negocios publicada en Washington) mencionó que las decisiones que tomaría Washington para financiar a México se basarían principalmente “en la promoción de un determinado candidato”, y que los inversionistas debían pensar cuidadosamente “la decisión de Washington de poner a Carrillo Flores en la Presidencia”. Carrillo hace referencia a estos hechos en diversos momentos. La información puede encontrarse en una nota titulada El cardenismo rompe lanzas contra el Lic. Carrillo Flores (28 de enero de 1956) [recorte de periódico]. Presente: un periódico al servicio del pueblo. CEHM, CCCLXII.50.23.8.

En la primera parte, analizo la forma en que operó el embajador mexicano para fortalecer la política económica a nivel bilateral y multilateral, mostrando de qué forma forjó alianzas con el ejecutivo estadounidense para hacerle frente a los sectores hostiles del congreso norteamericano. Asimismo, expongo cómo contribuyó a la intención de México de consolidarse como líder regional latinoamericano en materia política, tratando de mediar el conflicto entre Estados Unidos y Cuba, y en materia económica, impulsando un proyecto de apoyo a las reformas sociales que precedió a la Alianza para el Progreso (ALPRO). En la segunda parte, examino el papel de Carrillo ante la crisis de confianza que desató el conflicto cubano, analizando cómo el embajador maniobró para conseguir créditos en pos de estabilizar las finanzas mexicanas luego de una fuga de capitales en 1961. De igual forma, intento mostrar que con esta crisis, Carrillo cayó en cuenta de los problemas estructurales de la economía mexicana y habló de la necesidad de rectificar algunas políticas seguidas hasta entonces, aunque nunca dejó de promover diversos grados de diversificación e integración económica.

Este trabajo busca contribuir a una corriente historiográfica que destaca el papel del tercer mundo en la Guerra Fría. Como ha señalado Tanya Harmer (2014), la historia de América Latina ha permanecido al margen de los estudios del conflicto bipolar por dos razones fundamentales: la escasez de archivos latinoamericanos y la enorme distancia entre la Unión Soviética y la región (p. 133). El predominio de las fuentes estadounidenses en la historiografía ha creado una imagen donde los países América Latina son vistos como víctimas del imperialismo norteamericano, y donde sus élites pueden ser manipuladas por los intereses de Washington (Grandin, 2010). Al alejarse de esta perspectiva, este estudio representa un aporte para entender la Guerra Fría en América Latina desde una visión latinoamericana. Las fuentes que se analizan aquí permiten ver cómo la política exterior mexicana jugó un papel activo ante Estados Unidos, utilizando estrategias diplomáticas para conseguir objetivos que, si bien no se originaron en la Guerra Fría, sí encontraron en ella la oportunidad de realizarse.

Esta idea no resulta nueva, particularmente para los trabajos que han retomado la relación de México con Cuba. Como una de las primeras estudiadoras del conflicto bipolar, Olga Pellicer (1968) resaltó el carácter “equilibrista” adoptado por López Mateos para lidiar con diferentes sectores del espectro político. Mario Ojeda (1984), por su parte, analizó la postura diplomática mexicana con la tesis de independencia relativa, misma que Lorenzo Meyer explicó en términos históricos (2010). Más recientemente, Renata Keller (2015) sugiere que Estados Unidos no fue el principal determinante de la Guerra Fría mexicana, y que ver más allá de ese país nos ayuda a encontrar otras formas en las que actores internos y

externos influyeron en la dinámica interamericana (p. 10). Por último, Vanni Pettinà (2016) sostiene que en este periodo hubo en México un esfuerzo por contrarrestar la dependencia económica y política de los Estados Unidos, a través de un acercamiento con el Movimiento de los No Alineados. En esta línea de trabajo, este texto postula que la independencia relativa de México se manifestó tanto con Estados Unidos como con el subcontinente latinoamericano, lo que le permitió seguir, desde Washington, una política más acorde con sus intereses fundamentales.

### CARRILLO FLORES, EISENHOWER Y LA ADMINISTRACIÓN REPUBLICANA

Antonio Carrillo llegó a Washington con la convicción de que, “después de haber vivido tantos años en las presiones político-burocráticas”, la embajada resultaba “un pacífico remanso”.<sup>3</sup> Presentó su carta credencial en la Casa Blanca a fines de enero de 1959, donde fue recibido con muchas deferencias. “Que yo sepa (le escribió un ministro de la Suprema Corte desde México) a ningún embajador nuestro se le ha recibido como a ti”.<sup>4</sup> La conversación entre Carrillo y el presidente Dwight Eisenhower duró poco más de media hora y versó principalmente sobre comercio internacional, la situación que más preocupaba al país. “Creo que nos caímos bien”, escribió el embajador, que consiguió pactar una visita del mandatario estadounidense a México.<sup>5</sup>

La reunión, de hecho, se llevó a cabo casi de inmediato, el 19 febrero de 1959, en Acapulco. Carrillo Flores acompañó a la delegación estadounidense en su viaje desde Washington hacia México a bordo del Columbine III. A los quince minutos de vuelo Eisenhower llamó al embajador mexicano y al senador Lyndon B. Johnson a su compartimento. Con una visión algo romántica, el presidente habló de México, donde vivió en 1930 cuando trató de hacer negocios en un pueblo minero de Coahuila (Rabe, 1988, pp. 26-27). Recordó con gusto la vida rural norteña y algunas costumbres típicas: el cabrito al horno y los frijoles con queso. Luego retomaron su conversación sobre comercio internacional y coincidieron en criticar las presiones que ciertos grupos poderosos ejercían sobre el gobierno. “Mi impresión (escribió Carrillo) es que al presidente Eisenhower le complació [...] que lo único que pidiésemos fuera trato equitativo y consulta”.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> José Castro Estrada. (28 de enero de 1959). [Carta a Antonio Carrillo Flores]. CEHMC, CCCLXII.2.2.63; Antonio Carrillo Flores. (4 de marzo de 1959). [Carta a José Castro Estrada]. CEHMC, CCCLXII.2.2.70.

<sup>4</sup> Antonio Armendáriz. (18 de marzo de 1959). [Carta a Antonio Carrillo Flores]. CEHMC, CCCLXII.1.7.58.

<sup>5</sup> Antonio Carrillo Flores. (29 de enero de 1959). [Carta a Manuel Sánchez Cuén]. CEHMC, CCCLXII.18.7.123.

<sup>6</sup> Conversación que tuvo lugar en Camp David en 1959 entre el Lic. Adolfo López Mateos y el señor Dwight D. Eisenhower. (10 de octubre de 1959). CEHMC, CCCLXII.10.15.1-3.

Al llegar al puerto mexicano, el presidente estadounidense declaró que el propósito de la visita era presentar sus respetos a López Mateos, con quien trató algunos asuntos financieros, comerciales, así como la posibilidad de financiar una nueva represa en el río Bravo (González de Bustamante, 2015).

La entrevista fue bien recibida en México, entre otras cosas porque las políticas comerciales entre Estados Unidos y América Latina se habían vuelto cada vez más complicadas. Aunque las autoridades de aquel país reconocieron en 1956 la necesidad de mejorar su relación con los vecinos del sur, no fue posible generar un cambio positivo y la relación incluso se deterioró en los siguientes años (Kaufman, 1982, pp. 161-163).<sup>7</sup> Antonio Armendáriz, quien fuera su mano derecha en Hacienda, consideró que la visita creaba un clima de optimismo y seguridad “en el momento en que estaba por estallar una explosión de miedo, de angustia pública, de temor”, porque “si andamos mal con el norte, todo andará mal”.<sup>8</sup> La tarea de enderezar las relaciones con el principal socio comercial de México eran difíciles, pero Carrillo veía que “lenta pero firmemente”<sup>9</sup> México lograba que se abandonara la política unilateral en materia de algodón, que se colaborara en los problemas del café y los minerales; y también que el EXIMBANK volviera a operar con la amplitud y flexibilidad que había perdido desde 1947.<sup>10</sup>

Como he señalado, hacia 1958 la política exterior de Eisenhower buscó estrechar su relación con América Latina, pero persistían muchas dudas acerca de los términos en que se daría un acercamiento. Según Carrillo, Estados Unidos estaba convencido de que la cooperación en países subdesarrollados era decisiva, pero creía que ese país no sabía exactamente qué hacer. Agregaba que la culpa era también de los latinoamericanos, que no habían aprendido “a expresar inconformidad con fórmulas justas y viables”, y consideraba que México debía tomar la batuta<sup>11</sup> La visita que haría López Mateos a Camp David en octubre de 1959 representaba una excelente oportunidad para hacerlo, por lo que Carrillo le propuso al mandatario que planteara en términos claros

<sup>7</sup> La preocupación de la administración de Eisenhower por la relación con América Latina puede remontarse incluso unos años antes, cuando el presidente comisionó a su hermano, Milton, para elaborar un reporte sobre cómo podían fortalecerse las relaciones con aquellos países (Dr. Milton Eisenhower's Report on Latin America, 1954). Agradezco esta referencia a una de las personas que dictaminó este trabajo.

<sup>8</sup> Antonio Armendáriz. (18 de marzo de 1959). [Carta a Antonio Carrillo Flores]. CEHMC, CCCLXII.1.7.58.

<sup>9</sup> Antonio Carrillo Flores. (9 de junio de 1959). [Carta a Manuel Sánchez Cuén]. CEHM, CCCLXII.18.7.116.

<sup>10</sup> La relación con ese banco llegó a ser tan buena que Carrillo le comentó al secretario de Relaciones Exteriores, Manuel Tello, que los funcionarios del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) estaban “un poquitín celosos” del EXIMBANK, y que querían que en los años siguientes México canalizara sus créditos para la compra de bienes de capital a través de ellos. Antonio Carrillo Flores. (21 de marzo de 1959). [Carta a Manuel Tello]. CEHM, CCCLXII.34.6.126.

<sup>11</sup> Antonio Carrillo Flores. (29 de junio de 1959). [Carta a Antonio Armendáriz]. CEHM, CCCLXII.1.7.55.

una postura no sólo mexicana sino de América Latina.<sup>12</sup> En la reunión, y como explicación no pedida, Eisenhower comenzó recalando la difícil situación económica que enfrentaba Estados Unidos debido a su balanza de pagos deficitaria. Por indicación de López Mateos, Carrillo señaló que no era esa la situación respecto a México, pues el país era de los principales compradores de Estados Unidos e incluso tenía problemas para cubrir esos pagos. Por eso mismo, agregó, insistían en que no se restringieran las exportaciones y se colaborara para estabilizar los precios de las materias primas. Eisenhower contestó que solo quería asentar las limitaciones para incrementar los programas de asistencia al exterior. López Mateos, por su parte, recalcó que México no quería pedir asistencia financiera, y quería reducir las conversaciones a un comercio internacional de interés recíproco. Eisenhower dijo estar dispuesto a “seguir luchando en contra de las acciones precipitadas por parte del Congreso”, y en particular, dijo contar con votos suficientes para vetar una eventual alza de tarifas a la importación del plomo y el zinc, un asunto que había causado una gran preocupación entre los mexicanos debido a la importancia de esos minerales en el conjunto de las exportaciones.<sup>13</sup> Ante un amigo periodista, Carrillo interpretaba ese encuentro como una señal de fraternidad. Los mexicanos, dijo, estaban convencidos que “la amistad en el decoro” era “la conducta mejor que se podía seguir frente a los Estados Unidos”.<sup>14</sup>

El decoro, no obstante, guardaba en sí mismo las tensiones de la Guerra Fría. Muchos de los desacuerdos comerciales y económicos entre México y Estados Unidos se habían salvado gracias a un trasfondo de unidad política refrendado en el combate al comunismo (Loaeza, 2010, p. 400). En efecto, según Kaufman (1982), Eisenhower estaba preocupado por el efecto que las barreras comerciales pudieran traer sobre México, advirtiendo que podrían acercar al país al comunismo y a la órbita soviética; en ese sentido, sus acciones tenían como base criterios defensivos, aunque en muchas ocasiones enfatizó su interés por la liberalización del comercio mundial (p. 39).

Aun con ese interés del presidente estadounidense, conseguir preferencias comerciales para América Latina no era una tarea fácil, por lo que Carrillo buscó crear un frente común con otros países. En enero de 1960, y antes de que López Mateos iniciara una gira por Sudamérica

<sup>12</sup> Antonio Carrillo Flores. (2 de septiembre de 1959). [Carta a Adolfo López Mateos]. CEHM, CCCLXII.27.35.83.

<sup>13</sup> A mediados de los años 50, para proteger a los productores domésticos, algunos congresistas estadounidenses habían tratado de pasar una ley para elevar los aranceles de estos dos minerales que representaban el 50 % del valor de la producción minera mexicana y alrededor del 15 % del total de los ingresos por exportaciones (Banco Nacional de Comercio Exterior, 1957). Conversación que tuvo lugar en Camp David en 1959 entre el presidente Adolfo López Mateos y Dwight D. Eisenhower. (10 de octubre de 1959). CEHMC, CCCLXII.10.15.1-3.

<sup>14</sup> Antonio Carrillo Flores. (29 de noviembre de 1959). [Carta a Enrique Basulto Jaramillo]. CEHM, CCCCLXII.1.17.34.

en vísperas de la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), Carrillo escribió al canciller Manuel Tello para exponer lo que consideraba la agenda comercial que debía perseguir el presidente. Creía absurdo que los países latinoamericanos renunciaran a sus tarifas proteccionistas “que son, y tendrán que ser cuando menos por varias décadas, condición para su desarrollo industrial”. Agregaba:

No parece en cambio absurda, dada la enorme diferencia en riqueza que hay entre Estados Unidos y Latinoamérica, que aquellos, sin esperar reciprocidad de nuestra parte, ya que no la necesitan, supuesto que de todas maneras tenemos que comprarles la mayoría de nuestros bienes de capital, concedan cierto tipo de preferencia a nuestros productos en el mercado americano [...] La idea es audaz pero no descabellada. He hablado de ella con Rodrigo Gómez [director del Banco de México] y si logramos un frente común con Venezuela, Brasil, Argentina y Chile, podríamos luchar.<sup>15</sup>

Carrillo buscaba colocar una agenda común latinoamericana en materia de desarrollo económico, y consideraba que López Mateos debía preparar el camino para que los presidentes sudamericanos ejercieran presión sobre Estados Unidos, incluso amenazando con comprar maquinaria de la Unión Soviética. “Aquí [en Washington] muchos amigos siguen pensando que México por múltiples razones, puede asumir el liderato. Expresamente me lo reiteró Lyndon Johnson anteanoche y, significativamente, también [Roy] Rubottom [secretario auxiliar de Estado para Asuntos Interamericanos]”.<sup>16</sup> El acercamiento de Carrillo con algunos funcionarios estadounidenses fue fundamental, pues estos tenían una visión amplia de los problemas latinoamericanos. Hacia 1957, algunos de ellos habían empezado a señalar que Estados Unidos estaba arriesgando su seguridad al ignorar las necesidades económicas de América Latina. Entre esos funcionarios estaban el ya mencionado Rubottom; Thomas Mann, oficial de economía del Departamento de Estado; y Douglas Dillon, subsecretario de Estado para asuntos económicos. Los tres habían acudido, en 1957, a la Conferencia Económica de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Buenos Aires, y quedaron sorprendidos de la arrogancia con que su país rechazaba las propuestas latinoamericanas. Douglas, el líder de ese grupo, advirtió que, si se dejaban caer los precios del café y de los metales, se produciría una enorme inestabilidad social y probablemente revoluciones que llevarían al comunismo (Rabe, 1988, p. 110).

<sup>15</sup> Antonio Carrillo Flores. (8 de enero de 1960). [Carta a Manuel Tello]. CEHM, CCCLXII.35.19.177.

<sup>16</sup> Antonio Carrillo Flores. (8 de enero de 1960). [Carta a Manuel Tello]. CEHM, CCCLXII.35.19.177.

Los intentos de México por liderar la región latinoamericana implicaban una actitud cuidadosa ante el conflicto cubano-estadounidense, por lo que estos funcionarios sirvieron de enlace para probar algunas propuestas mexicanas. Mientras Eisenhower se cuestionaba si las importaciones de azúcar cubano debían continuar, los empresarios de México buscaban aumentar sus exportaciones y presionaron a Carrillo para incrementar la cuota del país a costa de lo que consideraban privilegios concedidos a Cuba (Hollander, 2008, pp. 167-168).<sup>17</sup> En marzo de 1960, Carrillo presentó al subsecretario de Estado Douglas Dillon una propuesta para que Estados Unidos comprara el azúcar mexicano sin afectar a Cuba, pero no obtuvo respuesta favorable. Recurrir al Congreso era una posibilidad, pero era riesgoso que a México se le asociara con “quienes desean que se reduzca la cuota de Cuba por motivos políticos”.<sup>18</sup> En junio de 1960, el Congreso le dio al presidente Eisenhower el poder de cortar la cuota cubana, cosa que hizo el 6 de julio a pesar de la oposición de algunos funcionarios.<sup>19</sup> Esto se sumó al embargo de petróleo decidido una semana antes, que elevó la tensión entre Estados Unidos y la isla, empujando a Fidel Castro a aceptar el apoyo soviético ante estas agresiones. El 13 de julio, el delegado peruano ante el Consejo de la OEA solicitó una reunión de consulta para considerar las amenazas externas al sistema interamericano. Carrillo creía que Estados Unidos planeaba una demostración de fuerza. “Los latinoamericanos pensábamos que [la doctrina Monroe] había sido substituida por los pactos interamericanos”, lamentó. Ahora, los estadounidenses podían aplicar “la más brutal coacción económica (no militar) contra Cuba para que todos los demás veamos lo que nos puede pasar [...] Escribo esta carta con una tristeza muy grande y con la esperanza de estar equivocado”, le confesó al canciller Tello.<sup>20</sup>

Al día siguiente, Carrillo recibió órdenes del presidente López Mateos para visitar al secretario de Estado, Christian Herter, y ver cómo recibiría su gobierno un ofrecimiento de buenos oficios, donde México, Brasil y Canadá se propondrían como mediadores en el conflicto con Cuba (Tello, 1972, pp. 68-74).<sup>21</sup> La propuesta se complicó por los comentarios

<sup>17</sup> A mediados de 1959, Oscar L. Chapman, representante de los azucareros mexicanos instó al embajador mexicano a presionar al Congreso para un incremento en sus cuotas, apelando a la lealtad mexicana. Oscar L. Chapman. (16 de julio de 1959). [Carta a Antonio Carrillo Flores]. CEHM. CCCLXII.3.4/7.113.

<sup>18</sup> La propuesta era formar una reserva de azúcar “en previsión de que sus proveedores habituales, Cuba particularmente, no pudiera satisfacer las necesidades.” Dillon comentó que por lo menos ese año no se justificaba iniciar una política de formación de stock. Reconoció que, de no ser por la situación cubana, “hubiera sido posible tratar ya de lograr el aumento de la cuota con una reducción en la de Cuba.” Antonio Carrillo Flores. (23 de marzo de 1960). [Carta a Manuel Tello]. CEHM. CCCLXII.35.22.97.

<sup>19</sup> El embajador de Estados Unidos en Cuba, Philip Bonsal, consideraba que la cuota debía mantenerse, por lo que pensó que Estados Unidos le había dado la espalda a tres años de liderazgo político en América Latina.

<sup>20</sup> Antonio Carrillo Flores. (16 de Julio de 1960). [Carta a Manuel Tello].CEHM, CCCLXII.35.19.50.

<sup>21</sup> Antonio Armendáriz. (17 de julio de 1960). [Carta a Antonio Carrillo Flores]. CEHM, CCCLXII.2.15.23

de algunos miembros del congreso mexicano. En particular, el diputado Sánchez Piedras arremetió contra el gobierno de Estados Unidos por cerrar las puertas a Cuba. A esto siguieron las declaraciones del senador Moreno Sánchez, quien dijo que México no estaría dispuesto a vender azúcar a cambio de la reducción de compras a Cuba, y que, por otra parte, estaba dispuesto a vender su petróleo a la isla. El embajador de México en el Reino Unido, Antonio Armendáriz, le escribió a Carrillo para decirle que, con esas declaraciones, México había perdido una oportunidad para erigirse como juez y autoridad en el continente.<sup>22</sup> De cualquier forma, parecía poco probable que el conflicto pudiera resolverse por la vía diplomática. Herter agradeció la propuesta de México, y aunque no la rechazó, consideró que no era el momento adecuado para negociar problemas bilaterales con Cuba.<sup>23</sup> Aunque López Mateos le insistió a Carrillo que continuara con las gestiones, los intentos fueron en vano. “Naturalmente que el éxito de nuestro empeño no puede ir más lejos que la voluntad de los países directamente interesados para llegar al entendimiento”, le contestó, reprochando la falta de voluntad de ambos gobiernos.<sup>24</sup>

El problema sirvió, sin embargo, para que México presionara ya no en las preferencias comerciales, sino en la creación de programas de apoyo para reformas sociales. Carrillo consideraba que la falta de entendimiento entre Cuba y Estados Unidos se derivaba de que, por un lado, Cuba no quería cargar con el costo de sus reformas y, por el otro, Estados Unidos no reconocía que sus programas de apoyo debían atender aspectos sociales. A mediados de 1960, Carrillo sugirió al embajador de Cuba ante la OEA que su gobierno explorara la posibilidad de una emisión de deuda para cubrir indemnizaciones a los propietarios extranjeros expropiados.<sup>25</sup> La idea no la expuso solamente a los cubanos. El primero de julio, el embajador mexicano se entrevistó con Eisenhower y le comentó que ignorar las reformas sociales podía provocar revoluciones como la de México y Cuba. “Ojalá, dije, que así como ustedes están financiando el desarrollo económico, financiaran en ciertos casos la reforma social. ¿Por qué no, por ejemplo, se le presta a un país que deseé hacer su reforma agraria para que pueda llevarla a cabo?”<sup>26</sup> Unos días después, Carrillo insistió ante Rubottom y Thomas Mann, secretario auxiliar de Estado para asuntos económicos, lo expuesto ante el presidente. Mann, en privado, le dijo que el subsecretario Dillon y él comentaron la necesidad de revisar a fondo la política económica frente a América Latina. Aunque el gobierno republicano iba de salida, Carrillo

22 Antonio Armendáriz. (3 de agosto de 1960). [Carta a Antonio Carrillo Flores]. CEHM, CCCLXII.1.7.50.

23 Antonio Carrillo Flores. (3 de agosto de 1960). [Carta a Adolfo López Mateos]. CEHM, CCCLXII.27.35.66.

24 Antonio Carrillo Flores. (16 de agosto de 1960). [Carta a Adolfo López Mateos]. CEHM, CCCLXII.27.35.63.

25 Antonio Carrillo Flores. (26 de julio de 1960). [Carta a Manuel Tello]. CEHM, CCCLXII.35.19.48.

26 Antonio Carrillo Flores. (1 de julio de 1960). [Carta a Adolfo López Mateos]. CEHM, CCCLXII.27.35.70.

consideraba que presionarlo podía orillar a los demócratas a lanzar su propia propuesta antes de las elecciones de noviembre.<sup>27</sup>

Pero Carrillo no era el primero ni el único que ejercía presión sobre la administración de Eisenhower. Más bien, el embajador mexicano se unió a otros políticos latinoamericanos que trabajaban desde tiempo atrás en el mismo sentido. Como señala Rabe (1988), desde 1956 el presidente de Brasil, Juscelino Kubitschek, había presionado al gobierno de Estados Unidos para revisar los programas de desarrollo hemisférico. La propuesta específica de Kubitschek, llamada “Operación Panamericana”, consistía en que Estados Unidos aportara 40 billones de dólares en ayuda exterior para América Latina durante los próximos 20 años (p. 110). Siguiendo al mismo autor, podemos señalar que en junio de 1960 el Primer Ministro de Perú, Pedro Beltrán, se entrevistó con Eisenhower en Washington e insistió en la creación de un programa de apoyo para América Latina. La presión colectiva de los países latinoamericanos, y el cambio en la política exterior de Eisenhower, propiciaron que a finales de julio de ese año se anunciara el Social Progress Trust Fund, un programa que destinaba 500 millones de dólares para programas de desarrollo social en América Latina (pp. 140-141). El programa fue una pieza fundamental en lo que los funcionarios del Departamento de Estado llamaron “Operación Panamericana (no brasileña)” o “El Nuevo programa positivo del presidente para América Latina”. Comprometerse a un programa de financiamiento como este, argumenta Taffet, significaba reconocer que las políticas previas de la administración de Eisenhower habían fallado (Taffet, 2007, p. 19). Quizás exagerando su participación, Carrillo comunicó al canciller Tello que “legítimamente México [podía] reclamar paternidad en el programa” dado que las ideas habían sido esgrimidas por varios años en diversos foros internacionales.<sup>28</sup>

Algunos países latinoamericanos tomaron el proyecto con reservas. Sabían que la prioridad de Estados Unidos no era tanto el desarrollo económico sino el combate al comunismo. El presidente de Argentina, Arturo Frondizi, y el de Brasil, Kubitschek, mostraron su descontento, pues buscaban que los recursos se dirigieran a proyectos económicamente productivos, y no estaban de acuerdo con que Estados Unidos definiera y dirigiera los programas (Rabe, 1988, p. 144). El mismo Carrillo, aunque no negaba los beneficios del proyecto, sostenía: “Nosotros por dignidad y porque nuestra posición es así más fuerte, tenemos que seguir diciendo que pedimos justicia en el comercio antes que grandes programas de asistencia

<sup>27</sup> Antonio Carrillo Flores. (7 de julio de 1960). [Carta a Manuel Tello]. CEHM, CCCLXII.35.19.60.

<sup>28</sup> Antonio Carrillo Flores. (26 de julio de 1960). [Carta a Manuel Tello]. CEHM, CCCLXII, 35.19.48. Vease Rabe, 1988.

financiera".<sup>29</sup> Como a Frondizi y a Kubitschek, le preocupaba el carácter intervencionista que podría representar la propuesta de Eisenhower. En una carta al subsecretario de Relaciones Exteriores, expresó que el programa buscaba financiar proyectos que correspondían a la soberanía de cada país, y aunque consideraba que el desarrollo económico suponía la previa ejecución de reformas sociales, una cosa era "reconocer la necesidad de ciertas reformas y otra encargar la planeación de ellas a un organismo supranacional".<sup>30</sup>

Ante la reticencia a estos programas, México buscó formas de diversificar su economía. Para ello, sostenía Carrillo, no debían primar los criterios ideológicos sino los "pragmáticos" y "realistas".<sup>31</sup> Lo anterior justificaba las decisiones mexicanas en materia de comercio. Por un lado, México aceptó vender su excedente azucarero a costa de la producción cubana, lo que algunos sectores de izquierda condenaron, y por otro lado estaba dispuesto a comerciar con el bloque socialista. En una carta dirigida al secretario de Industria y Comercio, Raúl Salinas, Carrillo comentó que no existía objeción por parte de Estados Unidos para que se incrementara el comercio con el área de influencia soviética. Carrillo agregó que, si bien México no debía dejar de comerciar con los estados socialistas por consideraciones políticas, tampoco debía hacer lo contrario: comerciar con sacrificio de mejores oportunidades "solamente por demostrar que está deseoso de negociar con esos países. Un criterio pragmático, objetivo, de estricto interés económico, debiera ser a mi juicio, la orientación y la regla".<sup>32</sup> Con ese mismo criterio juzgó algunos proyectos económicos latinoamericanos, y en ocasiones prefirió alejarse de ellos y mantenerse cerca de los estadounidenses.<sup>33</sup>

Como he mostrado, Carrillo buscó estabilizar las relaciones bilaterales y crear nuevos esquemas multilaterales para fortalecer la posición económica de México, pero esto se volvió más difícil en la medida en que la crisis política internacional se agudizó alrededor de Cuba. La Declaración de San José de Costa Rica, surgida de la VII Reunión de Consulta de la OEA, condenaba cualquier intervención o amenaza de intervención de

29 Antonio Carrillo Flores. (7 de julio de 1960). [Carta a Manuel Tello]. CEHM, CCCLXII, 35.19.60.

30 Antonio Carrillo Flores. (26 de agosto de 1960). [Carta a José Gorostiza]. CEHM, CCCLXII, 35.19.36.

31 En un almuerzo con el embajador de la Unión Soviética, Mikhail Menshikov, Carrillo cayó en cuenta que en eso coincidían con los soviéticos: "¿quiere usted decir –preguntó al embajador– que ustedes en lo interno actúan como un país socialista, pero en el comercio internacional proceden igual que los capitalistas?" "Sí", le contestó sin ninguna reticencia. Carrillo comentó el encuentro a un amigo mexicano, y halagando la postura soviética, criticó el dogmatismo de algunos países. Antonio Carrillo Flores. (18 de agosto de 1960). [Carta a Manuel Sánchez Cuen]. CEHM, CCCLXII, 18.7.91.

32 Antonio Carrillo Flores. (26 de marzo de 1960). [Carta a Raúl Salinas]. CEHM, CCCLXII, 35.22.86.

33 Ante una consulta hecha por la cancillería, Carrillo no consideró "realista" que México suscribiera las críticas al BIRF hechas por Brasil acerca de la falta de empatía del banco hacia los países latinoamericanos. Carrillo creía que el apoyo podría afectar el interés de México, que en los últimos meses había recibido muchas facilidades de esa entidad financiera. Antonio Carrillo Flores. (22 de agosto de 1960). [Carta a José Gorostiza]. CEHM, CCCLXII, 35.19.37.

una potencia extracontinental, y rechazaba explícitamente la pretensión de las potencias “sino soviéticas” de aprovecharse de la situación política, económica o social de cualquier Estado americano (Séptima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, 1960, p. 244). México aceptó la declaración, pero insistió en resaltar que no era una condena a las acciones de Cuba, sino que se trataba de un llamado general. La posición mexicana no fue bien recibida en Estados Unidos (Tello, 1972, pp. 85-88).<sup>34</sup> Una serie de artículos publicados por en el Chicago Tribune alarmaron a miembros de “niveles muy importantes del gobierno [y] de los negocios”, que amenazaban con alejar la inversión extranjera de México. Carrillo recomendó al canciller mexicano dar seguridades a la iniciativa privada, pues no creía conveniente acumular más problemas. “No se trata de ceder a ninguna presión interna o externa, sino de medir nuestras fuerzas de ataque, que no son ilimitadas...”, concluía.<sup>35</sup>

El 28 de septiembre, Thomas Mann, ahora como secretario auxiliar de Estado para asuntos Interamericanos, se encontró con Carrillo para comunicarle las posibles medidas que tomarían contra Cuba y para ver si era posible emprender una acción multilateral. Carrillo respondió que era “más franco que lo hiciesen por vía unilateral que pretendiendo obtener la aprobación latinoamericana”.<sup>36</sup> En vísperas de la próxima entrevista de López Mateos y Eisenhower, el embajador mexicano advirtió a su presidente que Estados Unidos podía tratar de obtener su apoyo advirtiéndole algunos peligros internos:

Los servicios de inteligencia, a las órdenes de Allen Dulles [director de la CIA], están enviando constantemente informaciones acerca de las actividades de lo que aquí se llama “el comunismo internacional” en Latinoamérica y muy especialmente sobre México...

No sé si porque lo piensen efectivamente o porque tratan de presentarnos una imagen muy abultada y alarmante y así obtener de nuestro Gobierno una cooperación mayor de apoyo a las medidas que van a tomar contra el Gobierno de Cuba, lo cierto es que se afirma que en México tales actividades son más serias.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> Herbert Matthews, un periodista que se hizo famoso por reportar la Revolución cubana desde la Sierra Maestra, preguntó a Carrillo si era correcto que México no consideraba que la declaración de San José fuera una condena contra Cuba. Carrillo confirmó el dato, que apareció publicado en una editorial del *New York Times* que fue utilizada por los demócratas para señalar el fracaso de la administración de Eisenhower. Antonio Carrillo Flores. (2 de septiembre de 1960). [Carta a Manuel Tello]. CEHM, CCCLXII.35.19.30.

<sup>35</sup> El embajador mexicano buscó, incluso, pactar con la cadena de periódicos de la familia Hearst para contrarrestar las críticas. Antonio Carrillo Flores (6 de septiembre de 1960). [Carta a Manuel Tello]. CEHM, CCCLXII.35.19.26.

<sup>36</sup> Antonio Carrillo Flores. (28 de septiembre de 1960). [Carta a Manuel Tello]. CEHM, CCCLXII.35.19.21.

<sup>37</sup> Antonio Carrillo Flores. (30 de septiembre de 1960). [Carta a Adolfo López Mateos]. CEHM, CCCLXII.27.35.57.

El 7 de octubre Carrillo volvió a reunirse con Mann, y para entonces era evidente que se inclinarían por medidas unilaterales. “Sabe que no pueden esperar [una] declaración [...] de nuestra parte que signifique aprobación o siquiera solidaridad o simpatía”, dijo, pero también que no vendría una declaración adversa.<sup>38</sup> Luego de la última reunión entre Eisenhower y López Mateos, ocurrida a finales de ese mes, un informe de Carrillo muestra que para entonces el Departamento de Estado estaba preocupado de que las intervenciones de México en la ONU se orientaran cada vez más hacia una “posición neutralista”. Carrillo aclaraba que, para evitar malas interpretaciones, el memorándum lo había construido con base en una conversación donde no se hizo referencia específica a México, pero donde advirtió “la intención de aquel dicho mexicano de ‘a ti te lo digo mi hija, entiéndelo tú mi nuera’”.<sup>39</sup> En noviembre, el Partido Demócrata comandado por John F. Kennedy ganó las elecciones presidenciales sobre el entonces vicepresidente Richard Nixon, del Partido Republicano. Se auguraban tiempos de cambio.

#### KENNEDY, JOHNSON Y LA ADMINISTRACIÓN DEMÓCRATA

A pesar de la importancia de su cargo como embajador, Carrillo nunca imaginó que su estancia en Washington llegaría a ser todo lo contrario de “un pacífico remanso”. A inicios de 1960, comunicó a la cancillería su deseo de regresar a México en la primavera de 1961. En ello pudo influir la complejidad de la situación cubana, que se alejaba de los asuntos estrictamente comerciales y financieros en los que creyó que ocuparía la mayor parte de su tiempo, pero también el desánimo de su esposa, Fanny, que en Washington resintió la lejanía. A mediados de 1960, Carrillo escribió que “la tarea de alcanzar una mejor comprensión entre nuestros dos países [...] era tan compleja que a veces parecía irrealizable” y pensó en retirarse no solo de la diplomacia sino del servicio público: “Ya es hora de poner punto final [...], pues hay nuevas generaciones, nuevas gentes y quizás nuevas ideas”.<sup>40</sup> A finales de 1961, sin embargo, Carrillo seguía en su puesto: “¡Qué remedio! (comentó a un amigo). Parece que por ahora mi obligación es estar aquí y Fanny ya se lo dijo al presidente López Mateos: ‘Somos soldados’”.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Antonio Carrillo Flores. (7 de octubre de 1960). [Carta a Manuel Tello]. CEHM, CCCLXII.35.19.18.

<sup>39</sup> Juan Gallardo. (17 de octubre de 1960). [Memorándum]. CEHM, CCCLXII.35.19.16. Antonio Carrillo Flores. (25 de octubre de 1960). [Carta a Manuel Tello, Memorándum 1]. CEHM, CCCLXII.35.19.11.

<sup>40</sup> Antonio Carrillo Flores. (29 de junio de 1960). [Carta a Manuel Sánchez Cuén]. CEHM, CCCLXII.18.7.94

<sup>41</sup> Antonio Carrillo Flores. (7 de noviembre de 1960). [Carta a Manuel Sánchez Cuén]. CEHM, CCCLXII.18.7.77.

Es difícil reconstruir con precisión los motivos por los que Carrillo decidió mantenerse en el puesto, pero lo cierto es que cuando Kennedy llegó al poder, el embajador mexicano ya mostraba otra actitud. En enero de 1961, comentó que la administración demócrata tenía una “tónica incomparablemente más intelectualizada” que la anterior.<sup>42</sup> “Mi encargo se ha vuelto más interesante”, escribió a un amigo, y aunque había caras nuevas acompañando al presidente, otras le eran bastante conocidas: consideraba al vicepresidente Lyndon B. Johnson un amigo personal, y tenía buenas relaciones con Douglas Dillon, que pasó de la secretaría de Estado a la del Tesoro. La orientación del nuevo régimen, además, tenía un claro énfasis en América Latina y México debía aprovechar su “envidiable” situación. Retomando una cita de Juárez, cuyo retrato colgaba sobre la silla del embajador, Carrillo estimó que México debía tratar de obtener todo “lo que buenamente y sin comprometer nuestra dignidad” fuera posible. Su tarea, pensaba, era un juego de niños comparada con la del benemérito, pero “también en juego de niños le pueden sacar a uno un ojo y no hay que descuidarse”.<sup>43</sup>

En abril de 1961 se vio que el conflicto cubano-estadounidense no era juego de niños, y México se volvió más que un simple espectador. La invasión a Bahía de Cochinos, acontecida el 15 de abril de ese mismo año, fue condenada por la cancillería mexicana desde que se supo que contó con el apoyo estadounidense. A solicitud de los cubanos, el asunto se discutió en el XV periodo de sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), donde el embajador mexicano Padilla Nervo introdujo un proyecto para buscar una solución. Siete delegados latinoamericanos, sin embargo, buscaban trasladar la discusión a la OEA, lo que según Tello “constituía un sabotaje al proyecto de resolución mexicano” (Tello, 1972, pp. 95-99). Justo cuando comenzaba la reunión, el presidente de la cámara de representantes, Sam Rayburn, el ahora embajador en México, Thomas Mann y el vicepresidente Johnson, llegaron a la embajada mexicana en Washington para pedir a Carrillo que México “no insistiera” en su propuesta y diera paso a la postura “latinoamericana” encabezada por Argentina. Carrillo intentó comunicarse con Tello por vía telefónica, pero no le fue posible. Inmediatamente después, el presidente Kennedy habló a la embajada y le reiteró la propuesta al embajador mexicano. Carrillo no estaba facultado para tomar esa decisión, por lo que llamó una segunda vez a Tello y por fin pudo transmitirle la propuesta, que el canciller mexicano aceptó. Carrillo volvió a comunicarse con Kennedy y le aseguró que no insistirían, pero a la mañana siguiente, según

42 Antonio Carrillo Flores. (22 de enero de 1961). [Carta a Adolfo López Mateos]. CEHM, CCCLXII.27.35.53.

43 Antonio Carrillo Flores. (7 de febrero de 1961). [Carta a Ángel Carvajal]. CEHM, CCCLXII.1.38.14. Sobre la posición de México en el escenario mundial, Antonio Armendáriz escribió una carta Antonio Carrillo Flores el 28 de marzo de 1961. CEHM, CCCLXII.1.7.42.28.

informó Mann, hubo una junta en el Departamento de Estado donde se dieron “comunicaciones inflamatorias del embajador [Adlai] Stevenson porque a pesar de las seguridades dadas, México votó en contra de que el proyecto de los siete países se discutiera antes que el de México.” El asunto produjo “cierta pena” en Carrillo.<sup>44</sup> En una larga y detallada respuesta de Tello, el canciller aseguró que México había cumplido con la solicitud de Kennedy (en efecto, no “insistió” en su proyecto), y como era evidente que triunfaría la propuesta argentina, el voto en contra se hizo para dejar constancia en actas “de una posición correcta”.<sup>45</sup>

La discusión, entonces, quedó programada para la VIII Consulta de la OEA. El 26 de abril, Carrillo y el representante de México ante ese organismo, Vicente Sánchez Gavito, se reunieron con Adolfo Berle, consejero de Kennedy para América Latina. Berle expuso que Estados Unidos estaba consultando de nuevo la posibilidad de tomar una acción multilateral. Los mexicanos no vieron viable la propuesta, pues no estimaban que hubiera una amenaza militar y creían que, en todo caso, la lucha contra el comunismo, “no como doctrina, sino como el conjunto de actividades ilegítimas de sus prosélitos”, era un asunto que correspondía a la soberanía de cada nación. Para presionar en su propuesta, Berle expuso que la ayuda que dio Estados Unidos para la invasión a Cuba no era distinta que la que dio México a Castro cuando preparaba su lucha contra Batista. Carrillo dijo que la diferencia fundamental era que México no le había proporcionado a Fidel Castro ni barcos ni armas ni apoyo logístico de ninguna naturaleza, pero agregó que “no deseaba [...] polemizar sobre el particular.”<sup>46</sup>

La falta de entendimiento entre México y Estados Unidos creó un ambiente de incertidumbre que empezó a permear en el ámbito económico (Pellicer, 1968, pp. 365-371). Este se sumó a la inestabilidad económica interna y a la poca confianza que los inversionistas tenían hacia las autoridades hacendarias y económicas mexicanas, según le comunicó a Carrillo el líder empresarial Juan Sánchez Navarro.<sup>47</sup> “Me da la sensación de que México vive la hora más tensa por lo menos desde 1938. Las repercusiones de esa tensión sobre la situación económica la descubro de algunas cifras”, escribió Carrillo al subsecretario de Hacienda.<sup>48</sup> La oposición de México a la VIII Junta de cancilleres no fue bien recibida en Washington, y aunque no era su tarea como embajador, Carrillo temía las

<sup>44</sup> Antonio Carrillo Flores. (22 de abril de 1961). [Carta a Manuel Tello]. CEHM, CCCLXII.34.6.107.

<sup>45</sup> Manuel Tello. (6 de mayo de 1961). [Carta a Antonio Carrillo Flores]. CEHM, CCCLXII.34.6.104.

<sup>46</sup> Antonio Carrillo Flores, junta con el Dr. Berle et al. (26 de abril de 1961). [Memorándum]. CEHM, CCCLXII.27.35.51.

<sup>47</sup> Juan Sánchez Navarro. (13 de enero de 1961). [Carta a Antonio Carrillo Fuente]. CEHM, CCCLXII.18.11.79.

<sup>48</sup> Antonio Carrillo Flores. (28 de abril de 1961). [Carta a Manuel Sánchez Cuén]. CEHM, CCCLXII.18.7.84.

posibles repercusiones en la economía mexicana. “Quizás por tantos años de andar en esas cosas, sigo pensando en problemas que no son míos”, le confesó a otro diplomático.<sup>49</sup> Creía que al final de cuentas su preocupación era legítima, pues “hace mucho tiempo que pienso que no es la opinión de Estados Unidos la que nos interesa, sino [...] la de todos los mexicanos; y entre estos la de los que tienen a su cargo la parte de promoción económica que el Estado no puede cumplir, si no por otra causa, por falta de recursos”.<sup>50</sup> La crisis internacional había provocado una fuga de capitales para toda América Latina, y lo mismo le informaban desde México con una sentencia: “la confianza se puede perder súbitamente, pero tarda en recuperarse”.<sup>51</sup>

Esta situación llevó a que Carrillo, a solicitud del secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, se involucrara más activamente en asuntos financieros en Washington. En julio de 1961, junto con un funcionario del Banco de México (BANXICO), visitó el Tesoro estadounidense y el EXIMBANK. Constató que la única preocupación que tenían era “el problema de la confianza pública”. Carrillo y los funcionarios mexicanos sabían que había más problemas de fondo. “No debemos forjarnos ilusiones: a base [...] de préstamos no podemos crecer.” A su juicio, era necesaria una mayor movilización de los ahorros domésticos para que el sector público aliviara la presión inflacionaria y encontrar nuevas entradas de divisas para el país. Pero creía que los últimos diez años, incluida su gestión en Hacienda, se habían privilegiado “los criterios de protección sobre los de promoción”, y no estaba convencido de haber hecho bien “en cerrar la puerta, cuando fue posible abrirla”.<sup>52</sup> Las exportaciones seguían cayendo y la zona de libre comercio latinoamericano pactada en Montevideo en febrero de ese año parecía una “esperanza lejana”.<sup>53</sup> En Estados Unidos, creía que podía insistirse en “una idea que con cierta audacia presenté a mediados del año pasado en [el] Foro Internacional: la necesidad de que las grandes naciones industriales concedan preferencias unilaterales al comercio de productos básicos”.<sup>54</sup> Sin embargo, agregaba Carrillo sin señalar a nadie en particular, “no ignoro que hay sectores de la opinión mexicana que acaso

<sup>49</sup> Antonio Carrillo Flores. (5 de mayo de 1961). [Carta a Antonio Arméndariz]. CEHM, CCCLXII.7.40.

<sup>50</sup> Antonio Carrillo Flores. (24 de junio de 1961). [Carta a Manuel Sánchez Cuén]. CEHM, CCCLXII.18.7.81

<sup>51</sup> El embajador de Venezuela y representante de la zona norte en el FMI, le informó a Carrillo que la tensión política había repercutido sobre el nivel de inversión privada en varios países de latinoamericanos y que concretamente en Venezuela había provocado una fuga de capitales sin precedentes. Antonio Carrillo Flores. (24 de junio de 1960). [Carta a Manuel Sánchez Cuén]. CEHM, CCCLXII.18.7.8; Manuel Sánchez Cuén. (11 de julio de 1961). [Carta a Antonio Carrillo Flores]. CEHM, CCCLXII.18.7.79.

<sup>52</sup> Antonio Carrillo Flores. (28 de diciembre de 1961). [Carta a Manuel Sánchez Cuén]. CEHM, CCCLXII.18.7.73.

<sup>53</sup> Antonio Carrillo Flores. (13 de julio de 1961). [Carta a Manuel Sánchez Cuén]. CEHM, CCCLXII.18.7.78.

<sup>54</sup> Antonio Carrillo Flores. (26 de septiembre de 1961). [Carta a Adolfo López Mateos]. CEHM, CCCLXII.27.35.40; Antonio Carrillo Flores. (7 de noviembre de 1961). [Carta a Manuel Sánchez Cuén]. CEHM, CCCLXII.18.7.77.

las miren con suspicacia, pensando que dificultarían nuestro ‘desarrollo económico independiente’.<sup>55</sup>

Lo cierto era que, mientras tenía lugar este debate, seguía la fuga de capitales y la presión sobre el peso se incrementaba. Desde 1941, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos había concedido un crédito al Banco de México para fines de estabilización monetaria. Este crédito se renovaba periódicamente, y había sido fundamental en las devaluaciones de 1948 y 1954. Desde esta última, las reservas de BANXICO habían permanecido estables, pero en 1961 comenzaron a sufrir un grave descenso.<sup>56</sup> A finales de ese año, Carrillo tuvo que hacer la negociación para renovar ese convenio de estabilización monetaria, y junto con Mario Ramón Beteta, de BANXICO, se reunió con personal del tesoro estadounidense y el FMI. Los funcionarios estaban convencidos de que la balanza de pagos de México era sana. Sin embargo, las reservas del banco central, estimaba Carrillo, habían experimentado una fuga de capitales “que conservadoramente puede calcularse en 150 millones de dólares”. El embajador confiaba en que se renovaría el convenio, pero naturalmente la fuga de capitales encendió una alarma en los funcionarios estadounidenses, que querían saber qué medidas tomaría el gobierno mexicano para contrarrestarla.<sup>57</sup> En ese momento, López Mateos intentaba una reforma fiscal que buscaba aliviar el problema financiero, pero que creó un enorme descontento en los grupos capitalistas. Carrillo estaba consciente de ello porque “los mismos grupos” que se oponían a la reforma lo habían “derrotado” a él cuando intentó impulsar una similar en 1953.<sup>58</sup> El conflicto con esos grupos se agravó aún más por la postura mexicana ante la VIII Reunión de Consulta de la OEA, solicitada por Colombia para considerar “amenazas a la paz y a la independencia política de los Estados Americanos”. México estimó que no había fundamentos para respaldarla y el embajador Sánchez Gavito votó en contra. Juan Sánchez Navarro, visiblemente molesto, escribió a Carrillo diciendo que

el trastorno que ha causado el innecesario y desafortunado voto de Sánchez Gavito en el asunto de Cuba ha sido muy grande, porque ha aumentado la inquietud y desconfianza de los inversionistas

<sup>55</sup> Algunos consideraban que el régimen de preferencias podía comprometer la independencia económica de los países subdesarrollados, atándolos al país que las concediera. “México puede verse confrontado [...] con la decisión de política económica más trascendental de toda su historia”, escribió Carrillo al presidente López Mateos. Antonio Carrillo Flores. (22 de noviembre de 1961). [Carta a Adolfo López Mateos]. CEHM, CCCLXII.27.35.33.

<sup>56</sup> Carrillo Flores, “Gestación y evolución”, p. 41.

<sup>57</sup> Antonio Carrillo Flores. (15 de diciembre de 1961). [Carta a Adolfo López Mateos]. CEHM, CCCLXII.27.35.31.

<sup>58</sup> Antonio Carrillo Flores. (20 de diciembre de 1961). [Carta a Manuel Sánchez Cuén]. CEHM, CCCLXII.18.7.74.

privados, a los cuales después se les ataca diciendo que han reducido la inversión y que son la causa principal de la crisis económica por la que estamos pasando.<sup>59</sup>

En la misma carta, Sánchez Navarro criticaba duramente la reforma fiscal de Sánchez Cuén, amigo de Carrillo y subsecretario de Hacienda. Consciente de los hechos, Sánchez Cuén sabía que cualquier postura que adoptara México ante el conflicto cubano sería difícil de sobrellevar. “Nada bueno resultará para nosotros”, le escribió a Carrillo, refiriéndose a que cualquier decisión provocaría una reacción interna, de la izquierda o la derecha, que afectaría la estabilidad financiera. “La fuerte desigualdad del ingreso en México, la concentración de los recursos en grupos pequeños de personas que tú catalogabas como dollar-minded, determina una falta de firmeza constante en el desarrollo económico del país, pues esas gentes son muy sensibles y se alarman ante toda acción política que consideren afecta a sus intereses”.<sup>60</sup>

Las finanzas mexicanas estaban en riesgo inminente si no se atacaban pronto los “factores no financieros” que afectaban la confianza, concretamente “los conectados con los problemas internacionales”. Sólo quedaban 15 de los 90 millones de dólares disponibles en el EXIMBANK, y si se agotaban, México tendría que recurrir al FMI, lo que quería evitarse “por sus repercusiones psicológicas tan adversas”. La otra opción era solicitar un segundo crédito. Para ello, sin embargo, se necesitaba la colaboración y el apoyo del Departamento de Estado, que en ocasiones ligaba sus decisiones “con consideraciones políticas que rebasan la órbita estrictamente económica”.<sup>61</sup> En la entrevista que sostuvo Kennedy con López Mateos en la ciudad de México, en julio de 1962, Carrillo vio la oportunidad de plantear al mandatario estadounidense el deseo de disponer de un segundo crédito del EXIMBANK sin la necesidad de recurrir al FMI. Las “consideraciones políticas” que se dieron en la reunión parecían estar a la altura: López Mateos le aseguró a Kennedy que, en caso de conflicto, México “cuidaría las espaldas” de Estados Unidos.<sup>62</sup>

En octubre de 1962, la crisis de los misiles representó para México la oportunidad de reiterar la promesa de López Mateos. En cuanto se enteró del asunto, Carrillo intentó comunicarse con el primer mandatario mexicano, que se encontraba en una gira por el Pacífico. López Mateos condenó la instalación de misiles soviéticos en Cuba y al poco tiempo

<sup>59</sup> Juan Sánchez Navarro. (16 de diciembre de 1961). [Carta a Antonio Carrillo Flores]. CEHM, CCCLXII.18.11.64.

<sup>60</sup> Manuel Sánchez Cuén. (18 de enero de 1962). [Carta a Antonio Carrillo Flores]. CEHM, CCCLXII.18.7.72.

<sup>61</sup> Antonio Carrillo Flores. (15 de diciembre de 1961). [Carta a Adolfo López Mateos]. CEHM, CCCLXII.27.35.31.

<sup>62</sup> (2 de julio de 1962). [Entrevista de los presidentes López Mateos y Kennedy]. CEHM, CCCLXII.3.4.17.

se extendió a México un segundo crédito de 100 millones de dólares por parte EXIMBANK. La medida también significó una dosis de confianza para los inversionistas mexicanos, y a partir de ese año, las reservas iniciaron su recuperación. “Acaso tu transoceánica llamada telefónica haya contribuido a ello. Tal vez ese cambio elimine la sombra que el caso cubano representaba en las relaciones entre Estados Unidos y México”, escribió Sánchez Cuén a Carrillo, y reiteró una petición de la que estaban deseosos en Hacienda: “Ojalá que en el futuro [...] aumenten las posibilidades de financiamiento a plazos amplios, para reforzar el crecimiento económico de nuestro país”.<sup>63</sup>

Que López Mateos estuviera en Asia no era casualidad. Además de recuperar la confianza, México no debía claudicar en el intento de diversificar sus relaciones. A inicios de 1963, antes de que López Mateos iniciara una gira por Europa, Carrillo le pidió que hablara en nombre de América Latina y buscara fortalecer los vínculos comerciales con la región. Informó, además, que ello sería bien recibido en Washington, ya que Estados Unidos sabía que la colaboración económica que podía ofrecer a sus vecinos del sur era ya muy limitada. Por lo mismo, consideraban que sus intereses en el continente estaban mejor protegidos con gobiernos “fuertes, populares e independientes” y “no con regímenes que den la impresión de subordinarse a cualquier gran potencia, inclusive al propio Estados Unidos”. En ese sentido, el viaje a los países “al otro lado de la cortina de hierro”, sería bien recibido.<sup>64</sup> Meses después, luego de una conversación con Walt R. Rostow, entonces presidente del Consejo de Planeación Política de la administración de Kennedy, Carrillo insistió en incrementar la exportaciones y en defender “los precios de nuestros productos” en cooperación con Estados Unidos, tema en el que no dejó de insistir.<sup>65</sup> Su fama como “promotor de la integración económica de los países” llevó a que lo propusieran para presidir el Comité Interamericano de la ALPRO, un puesto que rechazó para mantenerse en el servicio diplomático.<sup>66</sup>

A inicios de 1964, López Mateos se entrevistó con el presidente Lyndon B. Johnson (quien había asumido el cargo luego del asesinato de Kennedy

<sup>63</sup> Manuel Sánchez Cuén. (5 de noviembre de 1962). [Carta a Antonio Carrillo Flores]. CEHM, CCCLXII.18.7.60. Como señala Keller (2015), los norteamericanos cambiaron paulatinamente su política hemisférica y en lugar de presionar a México para aislar a Cuba, se convencieron de que mantener el vínculo jugaba un papel crucial para la estabilidad (p. 9).

<sup>64</sup> Antonio Carrillo Flores. (16 de febrero de 1963). [Carta a Adolfo López Mateos]. CEHM, CCCLXII.27.34.69.

<sup>65</sup> Antonio Carrillo Flores. (4 de septiembre de 1963). [Carta a Adolfo López Mateos]. CEHM, CCCLXII.27.34.60.

<sup>66</sup> “Teodoro Moscoso [...] subrayó que la Alianza para el Progreso se convertirá efectivamente en una empresa latinoamericana cuando se vea que su principal directorio es un latinoamericano”, le escribió Carrillo a López Mateos. Antonio Carrillo Flores. (18<sup>o</sup> de diciembre de 1963). [Carta a Adolfo López Mateos]. CEHM, CCCLXII.27.37.52.

en noviembre de 1963), en Palm Springs, California. Ahí se reafirmó que ambos países tenían “mercados naturales para sus productos” y Johnson se comprometió a mantener y ampliar esos mercados. El reporte de Carrillo indicó que los dos presidentes subrayaron la importancia de las exportaciones para naciones en proceso de desarrollo, y “las grandes contribuciones que los países desarrollados pueden hacer [...] proveyendo mercados estables y crecientes para los productos de las naciones en crecimiento.” De igual forma, se recalcó la necesidad de que trabajadores y campesinos tuvieran una participación equitativa en estos ingresos a fin de poder elevar su nivel de vida.<sup>67</sup>

En septiembre de 1964, casi al terminar su encargo en Washington, Carrillo y los embajadores latinoamericanos se reunieron con el presidente Johnson. En México, las elecciones de julio habían arrojado como ganador al secretario de Gobernación, Gustavo Díaz Ordaz, y Johnson pidió a Carrillo pactar un encuentro con el presidente electo. Como en aquel encuentro de Acapulco en 1958, donde ambos acompañaron al presidente Eisenhower, este encuentro no tendría un propósito particular, y solo buscaba conversar en términos generales “sobre temas de interés común”. “En la mesa en que yo estaba (comentó Carrillo) se encontraban también algunos embajadores de Centro América y con ellos hablé de la posibilidad del incremento de relaciones comerciales de México con el mercado común centroamericano.” Acordó escribirse del tema con el embajador de El Salvador, que era también vicepresidente de ese país, y le aseguró que se pondría en contacto con el canciller mexicano.<sup>68</sup> No iba a hacer falta molestar al secretario Tello con este proyecto. En menos de tres meses Antonio Carrillo Flores fue designado secretario de Relaciones Exteriores del presidente entrante, Gustavo Díaz Ordaz. Una investigadora escribió que ese sexenio se caracterizó por “el interés en los vecinos”, pues se centró en las relaciones con Estados Unidos y Centroamérica, abandonando el espíritu internacionalista de López Mateos (Torres, 2010, pp. 169-195). Carrillo no estuvo de acuerdo con calificativos similares, que llegó a leer y escuchar antes de morir en 1986 (Carrillo, 1985).

## CONCLUSIONES

El papel de Antonio Carrillo Flores como embajador mexicano en Estados Unidos fue fundamental para negociar cierto grado de autonomía para México durante uno de los episodios más álgidos de la Guerra Fría. Su

<sup>67</sup>(21 de febrero de 1964). [Encuentro entre Adolfo López Mateos y Lyndon B. Johnson]. CEHM, CCCLXII.27.34.42.

<sup>68</sup>(11 de septiembre de 1964). [Invitación a Díaz Ordaz]. CEHM, CCCLXII.27.34.24.

experiencia en la burocracia económica mexicana le había permitido formar una red de contactos en todo el continente, misma que se alimentó en Washington y le fue útil para presionar o para canalizar sus propuestas de apoyo económico. En ese sentido, su lectura de la situación diplomática estuvo marcada por la economía más que por la política (aunque en esos momentos era muy complicado, si no imposible, separar una de la otra). En un contexto donde la administración de Eisenhower buscaba un acercamiento con América Latina sin tener muy claro por donde dirigirse, la relación entre Carrillo y funcionarios estadounidenses como Rubottom y Dillon fue fundamental para direccionar algunos planes. México intentó asumir el liderazgo de los proyectos latinoamericanos, pero este no llegó a concretarse de forma clara. Como se vio en el caso del Social Progress Trust Fund, países como Perú o Brasil ejercerían una posición más determinante. Por último, el trabajo muestra que Carrillo se mostró pragmático al no comprometer su apoyo con causas políticas, y procuró aliarse con quienes ofrecieran las mejores perspectivas económicas. Esto se volvió evidente, por ejemplo, cuando negoció una ampliación de la cuota azucarera mexicana que indirectamente afectó a Cuba, al mismo tiempo que defendió la postura mexicana de no condenar y mantener relaciones con el régimen de Castro. Hasta qué punto estas acciones contribuyeron a fortalecer la postura de independiente de México, o si más bien se alinearon a los intereses de Estados Unidos (Velázquez Flores, 2021), es un tema que requiere de otro análisis.

## REFERENCIAS

- Banco Nacional de Comercio Exterior. (1957). Los aranceles al plomo y al cinc en E.U.A.: última etapa del debate. *Comercio exterior*, 7(11), 567-568. [http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/564/13/CE\\_NO-VIEMBRE\\_1957\\_\(1\).pdf](http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/564/13/CE_NO-VIEMBRE_1957_(1).pdf)
- Carrillo Flores, A. (1985). Reflexiones y testimonios acerca de la política exterior y la diplomacia mexicanas. En *Política exterior de México: 175 años de historia*, (Vol. IV, pp. 11-35). Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Cochrane, J. D. (1981). Embajadores norteamericanos en México y embajadores mexicanos en Estados Unidos: características de sus carreras y experiencia profesional. *Foro Internacional*, 21(1-85), 90-105. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/868/0>
- Dr. Milton Eisenhower's Report on Latin America. (1954). *Current History*, 26(151), 183-187.
- Fondo Antonio Carrillo Flores. [Epistolario]. Centro de Estudios de Historia de México.
- González de Bustamante, C. (2015). *Muy buenas noches: México, la televisión y la guerra fría*. Fondo de Cultura Económica.
- Grandin, G. (2010). Living in Revolutionary Time: Coming to Terms with the Violence of Latin America's Long Cold War. En G. Grandin y G. Joseph (Eds.), *A century of Revolution: Insurgent and Counterinsurgent violence during Latin America's Long Cold War* (pp. 1-42). Duke University Press.
- Harmer, T. (2014). The Cold War in Latin America. En A. M. Kalinovsky y C. Daigle (Eds.), *The Routledge Handbook of the Cold War* (pp. 133-148). Routledge/Taylor & Francis Group.
- Hollander, G. M. (2008). *Raising Cane in the 'Glades: The Global Sugar Trade and the Transformation of Florida*. The University of Chicago Press.
- Kaufman, B. I. (1982). *Trade and Aid: Eisenhower's Foreign Economic Policy, 1953-1961*. The Johns Hopkins University Press.
- Keller, R. (2015). *Mexico's Cold War: Cuba, the United States, and the Legacy of the Mexican Revolution*. Cambridge University Press.
- Loaeza, S. (2010). Modernización autoritaria a la sombra de la superpotencia, 1944-1968. En *Nueva historia general de México* (pp. 387-411). El Colegio de México.
- Meyer, L. (2010). Relaciones México-Estados Unidos: arquitectura y montaje de las pautas de la Guerra Fría. *Foro Internacional*, 50(2/200), 202-242. <http://hdl.handle.net/20.500.11986/COLMEX/10003192>
- Moreno-Brid, J. C. y Ros Bosch, J. (2010). *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana: una perspectiva histórica*. Fondo de Cultura Económica.
- Ojeda, M. (1984). *Alcances y límites de la política exterior de México*. El Colegio de México.

- Pellicer, O. (1968). La Revolución cubana en México. *Foro Internacional*, 8(4/32), 360-383. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/403/0>
- Pettinà, V. (2016). Global Horizons: Mexico, the Third World, and the Non-Aligned Movement at the Time of the 1961 Belgrade Conference. *The International History Review*, 38(4), 741-764. <https://doi.org/10.1080/07075332.2015.1124906>
- \_\_\_\_\_. (2017). *Historia mínima de la Guerra Fría en América Latina*. México: El Colegio de México.
- Rabe, S. G. (1988). *Eisenhower and Latin America: The Foreign Policy of Anti-communism*. The University of North Carolina Press.
- Séptima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. (1960). San José de Costa Rica. OEA.
- Taffet, J. (2007). *Foreign Aid as Foreign Policy: The Alliance for Progress in Latin America*. Routledge.
- Tello, M. (1972). México: una posición internacional. Joaquín Mortiz.
- Torres, B. (2010). México y el mundo: De la guerra al mundo bipolar. (Vol. 7). El Colegio de México.
- Velázquez Flores, R. (2021). El “pragmatismo principista” de la política exterior de México en los votos sobre Cuba en la OEA (1962-1964). *Foro Internacional*, 61(3/245), 687-765. <https://doi.org/10.24201/fi.v61i3.2850>