



Dos naciones: 200 años

# Pupilo revoltoso, maestro invisible

Christy Thornton

La historia de las relaciones económicas entre México y Estados Unidos con frecuencia es interpretada en términos de las demandas que banqueros e inversionistas estadounidenses hicieron al Estado mexicano mientras buscaban anteponer los imperativos del capital extranjero al bienestar del pueblo de México. En este relato convencional, el Estado mexicano aparece como el pupilo revoltoso cuyos exabruptos resultan en regaños y castigos por parte de su tutor estadounidense. Se trata de un drama en el que Estados Unidos enseña y México aprende. Ahora que los dos países celebran —o lamentan— el bicentenario de sus relaciones diplomáticas, quisiera revisar algunos momentos clave de la política exterior mexicana para demostrar que, a contracorriente de lo que muchos creen, México ha sido con frecuencia la fuerza activa en sus relaciones no sólo con Estados Unidos, sino también con el mundo.

A lo largo del siglo XX, políticos, diplomáticos y economistas mexicanos pelearon repetidamente para cambiar las normas internacionales que gobernaban la deuda, las inversiones y el comercio. Sus propuestas fueron recibidas por un grupo variopinto de burócratas estadounidenses, quienes a veces rechazaron y cooptaron las ideas mexicanas. En el camino, los argumentos de México moldearon el concepto que Estados Unidos tenía del desarrollo económico internacional.

Pero las intenciones de México respecto a la gobernanza internacional también cambiaron con los años. Al tiempo que sus líderes se alejaban de los ideales revolucionarios y se acercaban al culto del Estado hacia la industrialización, México dejó de ser un advenedizo radical que en los años veinte y treinta buscaba una nueva manera de organizar

la economía del mundo para convertirse en un defensor del sistema internacional que emergió en los cincuenta y sesenta. Cuando la crisis global de los años setenta sacudió a ese sistema, México intentó construir un acuerdo tras bastidores entre Estados Unidos —y las organizaciones que dicho país controlaba— y los radicales que buscaban un nuevo orden económico. Tal centro no podía sostenerse. Al ganar fuerza las ideologías liberalizadoras, México terminó por promover una visión internacional mucho más limitada que ligaba su futuro a la quimera de América del Norte.

Si bien pocos fuera de la Secretaría de Relaciones Exteriores recuerdan la historia de este internacionalismo mexicano, los legados de estas campañas en torno a la deuda, el comercio y la inversión siguen moldeando la actitud de México frente a la economía mundial y, también, frente al Tío Sam.

En los años posteriores a la Revolución, el tema económico más importante para el Estado mexicano era la deuda. Las suspensiones de pago del periodo revolucionario habían excluido a México de los mercados de crédito internacionales desde 1914, de manera que el país no podía acceder a los préstamos necesarios para su reconstrucción. En los años veinte, mientras que grupos de banqueros se organizaban para presionar a México con la esperanza de que el país reiniciara el pago de su deuda, varias comisiones bilaterales fueron formadas para negociar los términos de compensación. Tras acceder a —y luego renegar de— una serie de tratados con Estados Unidos, líderes mexicanos como Plutarco Elías Calles comenzaron a pensar su subordinación financiera en términos más ampliamente internacionales.



Cuando la crisis de 1929 provocó que casi todos los países de América Latina cayeran en impago de su deuda externa, muchos en la región se vieron obligados a confrontar las condiciones que México ya había enfrentado por quince años. De la mano de estos nuevos compañeros de miseria, Calles volvió su mirada al escenario global para argumentar que todo el mundo, y no sólo México, necesitaba de un sistema económico más justo para solucionar el problema de la deuda.

Durante la Conferencia Económica de Londres de 1933, Alberto J. Pani —el fundador del Banco de México y el artífice de parte importante de la política económica de los primeros gobiernos posrevolucionarios— argumentó que México estaba a la vanguardia del tema, pues ya había adoptado una política monetaria contracíclica. Al mismo tiempo, Pani concedió que el país necesitaba justamente del tipo de cooperación internacional que Franklin D. Roosevelt, recién electo presidente de Estados Unidos, acababa de renunciar durante la misma conferencia. Temiendo que la bomba que Roosevelt había detonado en Londres indicaba que Estados Unidos buscaba codificar su propia supremacía económica en el hemisferio occidental, México decidió dedicar su participación en la Conferencia Interamericana de Montevideo,

próxima a celebrarse, a promover sus nuevas ideas económicas.

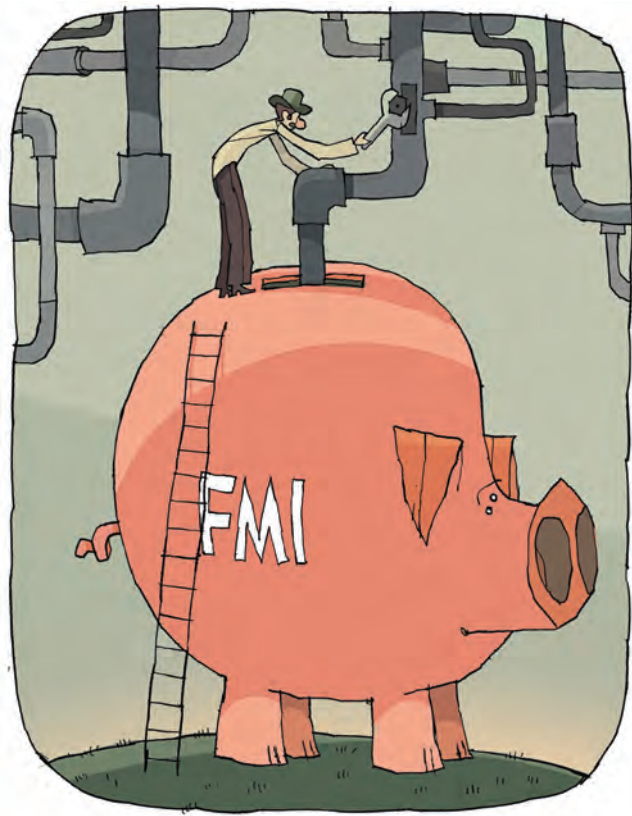
Este internacionalismo mexicano no pasó desapercibido. Un memorándum firmado por un diplomático inglés que presenció la intervención de Pani, preservado en los archivos del Reino Unido, ofrece una idea de la posición británica: la conferencia de Montevideo sería con toda seguridad el inicio de una lucha “entre Argentina y México por el liderazgo teórico de América Latina”. Contemplando el panorama de la región, el diplomático concluía que “Argentina tiene los recursos, pero México tiene las ideas”.

Las teorías mexicanas tomaron un papel protagonista en Montevideo, donde el canciller José Manuel Puig Casauranc postuló la necesidad de “un nuevo concepto legal y filosófico del crédito”. El canciller argumentó por un nuevo acuerdo multilateral que reconociera la interdependencia de las finanzas internacionales. Después de todo, insistía Puig, así como los prestatarios necesitaban del prestamista, el prestamista necesitaba de los prestatarios para poder hacer uso de su capital excedente.

A pesar de esta reciprocidad, sin embargo, Puig argumentaba que el crédito en sí mismo se había convertido en un principio rector de la política internacional que relegaba a países como México a una posición subordinada. En respuesta, el canciller propuso una socialización multilateral del sistema financiero internacional. El objetivo de estas reformas era montar una “decidida y tenaz oposición sistemática, espiritual y física [en contra de] los intereses injustos y privilegiados de ‘los menos’, en favor de ‘los muchos’ y en contra de los injustos privilegios de los pocos”.

Si bien inicialmente los funcionarios de Estados Unidos buscaron desinflar las propuestas de Puig, el discurso del canciller representó el primer disparo de una campaña que duraría una década y media.

Un aspecto fundamental de la propuesta de Puig era la creación de un banco multilateral que pudiera suplir las necesidades de inversión de los países de América Latina. La idea fue presentada repetidas ocasiones en consecutivas cumbres interamericanas, pero no fue sino hasta que la Segunda Guerra Mundial impuso nuevas restricciones comerciales que los funcionarios mexicanos redoblaron sus esfuerzos.



En 1939, durante una reunión diplomática de emergencia en Panamá, el nuevo canciller mexicano, Eduardo Hay, insistió en la urgencia de crear “una institución financiera interamericana de carácter permanente”. Los delegados accedieron al establecimiento de un nuevo Comité Interamericano de Finanzas y Economía (IFEAC, por sus siglas en inglés) que funcionaría bajo los auspicios de la Unión Panamericana, y que comenzó a reunirse poco después en Washington.

Semanas más tarde, en una reunión similar celebrada en Guatemala, el secretario de Hacienda Eduardo Villaseñor hizo eco de las propuestas de Hay. Villaseñor trazó los contornos de una institución integral que estabilizaría las divisas, actuaría como una cámara de compensación para el oro y la plata, conectaría a los bancos centrales con los mercados globales, estudiaría el comercio y el intercambio y —en palabras del propio secretario— actuaría “como un medio para la inversión de capital para promover el desarrollo económico sano de las repúblicas americanas”. Se trataba de una propuesta detallada de un tipo de institución hasta entonces desconocido: el primer banco de desarrollo multilateral.

A pesar del escepticismo de algunos funcionarios estadounidenses, los argumentos mexicanos en favor de un

nuevo Banco Interamericano convencieron a muchos en Estados Unidos. Harry Dexter White —el economista del Departamento de la Tesorería que más adelante sería uno de los principales arquitectos de Bretton Woods y quien ya entonces abogaba por un incremento en la ayuda exterior destinada a China y América Latina— expresó un profundo interés en las nuevas ideas mexicanas.

Con el apoyo de White, otros funcionarios estadounidenses comenzaron a apreciar los posibles usos del nuevo banco, entre ellos acelerar los préstamos y proteger contra el impago. Crucialmente, en un memorándum para el secretario del Tesoro, Henry Morgenthau, White también argumentó que la propuesta protegería a Estados Unidos de ser acusado de usar el dólar como un arma diplomática. De forma similar, Adolf Berle, del Departamento de Estado, argumentó en una reunión con Morgenthau que el nuevo banco serviría como un “laboratorio” donde Estados Unidos podría experimentar con nuevas herramientas económicas que más adelante resultarían aplicables en otras partes del mundo.

Para 1939, entonces, la posición estadounidense frente a las propuestas mexicanas había evolucionado del rechazo a la cooptación. Este cambio de actitud desató sospechas en América Latina, donde muchos llegaron a temer que México estaba promoviendo una institución que terminaría capturada por Estados Unidos. A pesar de este disenso, sin embargo, los países involucrados entablaron una serie de negociaciones y, para principios de 1940, el nuevo Banco Interamericano tenía ya una carta de estatutos. El documento fue circulado entre las repúblicas latinoamericanas para su ratificación. Siete países, incluyendo México, firmaron de inmediato. Otros, sin embargo, decidieron esperar el veredicto de Estados Unidos, donde una batalla política se cernía sobre el Congreso encargado de aprobar la propuesta.

En una muestra del grado al que las ideas mexicanas habían convencido a algunos estadounidenses, Berle —el funcionario del Departamento de Estado— escribió que el nuevo banco “debería inaugurar un sistema en el que las finanzas estén al servicio del intercambio y el desarrollo”; una idea que, a decir de Berle, contrastaba con “el viejo sistema que insiste en que el desarrollo y el comercio deben estar al servicio de las finanzas”. Esta noción, sin embargo, era un anatema para los banqueros de Wall Street, quienes trabajaron con sus aliados en el Senado para bloquear la ratificación de los estatutos.

Con el proyecto del Banco Interamericano encallado en el Congreso estadounidense, White —el funcionario de la Tesorería norteamericana— dirigió su atención

hacia las nuevas instituciones globales que gobernarían la economía mundial una vez terminada la guerra: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, mejor conocido como el Banco Mundial. Como ha mostrado el politólogo Eric Helleiner, las experiencias de White durante sus negociaciones con América Latina tuvieron una profunda influencia en su concepción de las nuevas instituciones de la posguerra. De hecho, los planes que White preparó en anticipación de la conferencia de Bretton Woods incorporaron muchas de las ideas que México había propuesto a lo largo de los años.

México fue uno de los países que recibieron borradores de los planes de White. El estudio de los mismos que Daniel Cosío Villegas y Víctor Urquidi prepararon para el Banco de México en 1943 revela no solamente su compromiso con la creación de un aparato de desarrollo, sino también el grado al que entendían las políticas públicas de Estados Unidos, así como su preocupación por los retos que la “riqueza excesiva” de ese país representaba para el mundo. El estudio de los mexicanos juzgó que los planes de White eran “inmaduros” y argumentó que el éxito de cualquier programa de posguerra requería “tomar muy en cuenta [...] los deseos de los países deudores”.

La delegación mexicana en la conferencia de Bretton Woods viajó a Estados Unidos con instrucciones de buscar, en palabras de un articulista de *Excélsior*, “voz y voto para las naciones más débiles”. Durante la cumbre, los representantes de México propusieron cambios a la estructura de gobernanza de las nuevas organizaciones para balancear el poder de Estados Unidos. Dado que casi la mitad de los países convocados eran latinoamericanos, México demandaba, entre otras cosas, que los representantes de la región estuvieran presentes durante la toma de decisiones.

Más importante aún, sin embargo, fue que los funcionarios mexicanos unieron fuerzas con sus homólogos de América Latina, China e India para abogar por los intereses de los países pobres. Como el economista mexicano Víctor Urquidi recordaría más tarde en un ensayo retrospectivo, “la delegación mexicana llegó a la conferencia de Bretton Woods preparada para inyectar en el debate un interés por el tema del desarrollo”.

El joven Urquidi jugó un papel importante, argumentando frente a John Maynard Keynes que el desarrollo era igual de importante que la reconstrucción europea. “En el largo plazo, antes de que todos estemos *demasiado* muertos”, Urquidi le dijo a Keynes, “el desarrollo debe prevalecer si queremos [...] incrementar el ingreso real en todo el mundo”. Como resultado de la propuesta mexicana, los estatutos del Banco Mundial fueron modificados para garantizar que la nueva institución concediera igual importancia a la reconstrucción que al desarrollo.

El Banco Mundial y el FMI que emergieron en 1945 no encarnaban perfectamente las ideas radicales que Puig promovió en Montevideo una década antes. Los vientos políticos habían cambiado en México, donde la nueva prioridad del Estado era asegurar su acceso al capital de largo plazo necesario para invertir en la industrialización. Pero el mandato desarrollista que emergió de Bretton Woods fue en muchas formas el resultado de los esfuerzos de México por organizar a sus homólogos en lo que pronto sería bautizado como “el tercer mundo”. Establecidas estas instituciones, y con las deudas del país al fin liquidadas, el activismo mexicano parecía dar fruto. Pero aún quedaba un tema por resolver: el comercio internacional.

A pesar de sus logros en Bretton Woods, los funcionarios mexicanos entendían que la estabilización de las divisas y el financiamiento de largo plazo —las áreas de acción del FMI y el Banco Mundial, respectivamente— no bastarían para realizar sus aspiraciones desarrollistas mientras el comercio internacional no fuera también regulado. Por su parte, los partidarios del libre mercado dentro del gobierno de Estados Unidos se aproximaron a los acuerdos de posguerra con la sola intención de reducir las barreras al comercio. Los mexicanos, en contraste, querían que sus homólogos reconocieran que diversas condiciones económicas requerían de reglas comerciales igualmente diversas.

En febrero de 1945, el gobierno de México convocó al resto del hemisferio a una reunión en Chapultepec para discutir “los problemas de la guerra y la paz”. Los estadounidenses, sin embargo, no parecían especialmente abiertos a la discusión: cuando William Lockhart Clayton, uno de los miembros de la delegación, aterrizó en la Ciudad de México, llevaba consigo el borrador de una Carta Económica para las Américas que buscaba eliminar “el nacionalismo económico en todas sus formas” y garantizar “la adherencia a un sistema de empresa privada”.

Los representantes latinoamericanos criticaron fuertemente el plan de Clayton. Manuel Ávila Camacho abrió la conferencia argumentando que, más que libre comercio, lo que el mundo necesitaba era cooperar para establecer “límites justos a las esferas de acción de las sociedades industrializadas” y así distribuir mejor los recursos globales. Secundando la llamada de Ávila Camacho, los representantes latinoamericanos dedicaron las siguientes semanas a reescribir el borrador de la carta propuesta por Estados Unidos. El documento que al final fue aprobado por la conferencia mostraba una visión distintivamente desarrollista que enfatizaba la importancia de la planeación cooperativa internacional para emparejar el campo de juego.

Este ejercicio hemisférico resultó influyente en las negociaciones globales que surgieron cuando Estados Unidos comenzó a circular propuestas para un nuevo sistema comercial de posguerra. El primer borrador estadounidense de un marco para una nueva Organización Internacional de Comercio (ITO, por sus siglas en inglés) fue completado en 1946 y resultó, a juicio de sus redactores, un documento “universalista”, lo que quería decir que no incluía previsiones diferenciadas para las naciones pobres. En respuesta, países desde Brasil hasta la India se organizaron para promover los intereses del incipiente “mundo en desarrollo”. Las objeciones europeas a estas demandas casi descarrilaron las negociaciones.

Estos conflictos tempranos sentaron el escenario para un choque en las discusiones finales en torno a la ITO, celebradas en La Habana a finales de 1947. Allí, México se alió de nuevo con sus homólogos latinoamericanos, formando lo que el delegado estadounidense William Brown calificó, usando un término que en su país describe al sabotaje de una iniciativa de ley por parte de una facción legislativa, como “una especie de *filibuster* desorganizado”.

Tras la inauguración de la cumbre en La Habana, *The New York Times* publicó un reporte sobre un elocuente discurso pronunciado por el canciller mexicano Ramón Beteta, notando que “las naciones deudoras y subdesarrolladas no quedaron del todo satisfechas” con el borrador de la carta de estatutos. Beteta argumentó que lo que resultaba necesario era una “redistribución del poder adquisitivo” de los países ricos hacia las naciones pobres, y que la ITO debía supervisar dicha redistribución.

A lo largo de cuatro meses de negociaciones, México se unió a una coalición de países pobres que ganó concesiones en términos de tarifas, restricciones cuantitativas, estabilización de precios y previsiones en torno a la inversión. La coalición ganó tantas concesiones, de hecho, que un funcionario británico argumentó que Estados Unidos se había mostrado “asombrosamente endeble” frente a las demandas latinoamericanas. Si bien Estados Unidos llegó al proceso de constitución de la ITO con poco interés en el desarrollo, una vez más se veía obligado a aceptar la agenda de México.

Por supuesto, la ratificación de la carta de estatutos no era en modo alguno un asunto decidido. En su discurso de cierre, Beteta concedió que ciertos sectores en todos los países se oponían a las provisiones negociadas en La Habana. En Estados Unidos, representantes del Consejo Nacional de Comercio Exterior trabajaron para bloquear la ratificación del documento en el Senado, argumentando

que la carta contenía “conceptos extranjeros y hostiles a los principios estadounidenses”. Mientras que la ITO moría silenciosamente en el Congreso estadounidense, un acuerdo entre un grupo más pequeño de países, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) terminó por suplantar las ambiciosas metas desarrollistas de la conferencia de La Habana. Habiendo batallado por un marco comercial integral, México se rehusó a unirse al GATT hasta mediados de los ochenta.

**S**i bien México no consiguió establecer el sistema multilateral de comercio por el que abogaban los países pobres, sus funcionarios se aseguraron de aprovechar las ventajas que conquistaron en años anteriores. Con lo que quedaba de su deuda externa renegociada en términos muy favorables, México regresó a los mercados de capitales con bombo y platillo. En el proceso, sin embargo, los mismos funcionarios que habían negociado en La Habana terminaron por supervisar un cambio significativo en el papel de México en la lucha por reformar la economía global.

Entre 1942 y 1956, la Nacional Financiera autorizó casi 1000 millones de dólares en préstamos internacionales; para finales de los sesenta, el total excedía los 4000 millones. Por su parte, entre 1949 y 1959 el Banco Mundial extendió a México más de 200 millones destinados a financiar la electrificación del país, la construcción de infraestructura de transporte y otros proyectos de desarrollo, una cantidad que se vio triplicada entre 1960 y 1969.

En los cincuenta y sesenta los préstamos a México constituían más del 67 % del crédito extendido por el Banco Mundial en toda América Latina y el Caribe. A pesar de ciertas tensiones entre México y la institución, en 1970 las transferencias al país constituían un increíble 14.2 % de los préstamos que el Banco Mundial extendía *en todo el mundo*. Por si esto fuera poco, México recibió cientos de millones adicionales por parte del Banco de Exportaciones e Importaciones de Estados Unidos y, después de su fundación en 1959, del Banco Interamericano de Desarrollo.

Además, México se convirtió en sujeto de crédito en los mercados privados mucho antes que otros países en desarrollo. Entre 1954 y 1969 México fue el destino de más del 44 % del portafolio de inversión estadounidense en América Latina. La inversión extranjera directa también creció, de manera que en los setenta muchas empresas foráneas jugaron un papel desproporcionado

en el crecimiento del sector manufacturero. En 1963 México también regresó al mercado internacional de bonos con una exitosa oferta de 40 millones de dólares. Para 1965 el país presumía la mejor calificación crediticia del mundo en desarrollo.

Así, tras haber sido un paria por décadas, México entró al periodo del Desarrollo Estabilizador como un favorito de los financieros internacionales. Esta transformación tuvo repercusiones importantes en la forma en la que México se aproximaba a negociaciones económicas globales. Mientras que el Sistema Interamericano y las Naciones Unidas expandían su infraestructura para el desarrollo, los funcionarios mexicanos hicieron un esfuerzo por pasar a segundo plano. Por ejemplo, a pesar de su historia de liderazgo en la lucha por ese tipo de institución, México no jugó un papel importante en la creación del Banco Interamericano de Desarrollo, llegando incluso a rechazar la idea cuando el presidente brasileño Juscelino Kubitschek la propuso en 1958.

Este repliegue no era una anomalía. Las relaciones entre México y la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) habían sido tensas desde 1955, cuando la organización intentó publicar un estudio crítico de las políticas públicas del gobierno de México. De forma similar, en 1956, cuando la ONU comenzó a debatir la creación de un Fondo Especial para el Desarrollo —propuesto como una alternativa a las instituciones de Bretton Woods dominadas por Estados Unidos—, el entonces secretario de Hacienda, Antonio Carillo Flores, aconsejó a los delegados mexicanos que actuaran como seguidores y no como líderes.

Esta cautela imperó incluso durante el giro tercermundista del sexenio de Adolfo López Mateos a principios de los sesenta, cuando México coqueteaba con el Movimiento de Países No Alineados. En 1962, cuando dicho movimiento celebró una conferencia sobre desarrollo económico en El Cairo, el titular del Banco de México, Rodrigo Gómez, instruyó al delegado mexicano, Octaviano Campos Salas, sobre evitar “cualquier resolución crítica a cooperación económica [entre] Estados Unidos y América Latina” y sobre contrarrestar cualquier argumento en contra de las estructuras económicas internacionales vigentes. Los funcionarios mexicanos querían



conservar el acceso de su país a nuevas formas de crédito para el desarrollo. No querían dar la impresión de ser demasiado revoltosos.

Los esfuerzos mexicanos por fortalecer el *statu quo* llegaron a un punto álgido a principios de los setenta, cuando Richard Nixon sacudió el sistema de Bretton Woods al ponerle fin a la convertibilidad por oro del dólar estadounidense. En respuesta, el grupo de países en desarrollo conocido como el G77 se organizó para producir un manifiesto que articulara las demandas del tercer mundo. Los gobiernos radicales de Perú, Argelia, Chile y Cuba comenzaron a insistir ya no en meras reformas a los sistemas de gobernanza de la economía global, sino en su completo desmantelamiento, llegando incluso a convocar una nueva conferencia financiera mundial fuera de la influencia del FMI.

México, por otro lado, continuó insistiendo en que el camino a seguir no era crear una nueva institución, sino trabajar *dentro* del FMI para reformarlo. Los representantes mexicanos en la conferencia del G77 abogaron por la creación de un grupo dentro del FMI que defendiera los intereses del tercer mundo. Al final, ésta fue la propuesta que prevaleció. México, otrora el campeón de nuevas y radicales formas de organizar la economía global, terminó por defender el *statu quo*.



La oposición de México a las propuestas más radicales que surgieron de la crisis de 1971 amenazaba lo que el embajador mexicano en Perú, Luis Zorrilla, calificó en un memorándum para la Secretaría de Relaciones Exteriores como “la imagen gallarda que tenía [el país] como baluarte de los valores, de la dignidad y de la defensa de los intereses de América Hispana [...] y de los pueblos que han sido víctimas de atropellos de cualquier género por parte de los grandes países”.

Mantener esta imagen resultaba importante para Luis Echeverría. En una historia oral del periodo, Porfirio Muñoz Ledo, colaborador cercano del presidente, recordó haber presionado a Echeverría para que asistiera a la próxima Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) y pronunciara un “discurso cardenista” que apuntalara sus credenciales revolucionarias y propusiera un nuevo instrumento económico internacional: la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

Si bien la combinación echeverrista de tercermundismo progresista en el exterior y brutal violencia de Estado en el interior ha impresionado a muchos observadores como francamente contradictoria, la campaña que México puso en marcha durante la crisis de los setenta muestra cómo el régimen conciliaba tan divergentes impulsos. Una lectura de los archivos que documentan las negociaciones privadas sobre la Carta de Derechos y Deberes revela la lógica subyacente que unía a los dos lados de Echeverría. Si la revolución acechaba en cada esquina, y si las crisis económicas hacían que el estallido de la insurgencia fuera más probable, entonces Echeverría, con su larga experiencia en la represión violenta del disenso y con su propuesta económica reformista, era la figura mejor posicionada para evitar la revuelta. El presidente insistía en que Nixon tenía dos opciones: o bien la carta de Echeverría, o bien la creciente amenaza de otro Vietnam.

En ciertos sentidos la carta era bastante radical. Entre los principios que Echeverría detalló en la conferencia de

la UNCTAD en 1972 se contaban: la libertad de los países pobres de disponer de sus recursos naturales; el derecho de tratar a la propiedad privada según los requerimientos del interés público; la prerrogativa de someter al capital extranjero a leyes internas; la prohibición de la interferencia económica por parte de Estados y empresas foráneas; y la creación de diversas ventajas económicas para nivelar el campo de juego para los países en desarrollo, incluyendo un incremento en la ayuda exterior incondicional de largo plazo. Un grupo de trabajo fue convenido para negociar la aplicación práctica de estas ideas; sus contenciosas negociaciones duraron más de dos años.

Las discusiones privadas entre Echeverría y Estados Unidos, sin embargo, contradecían esta imagen radical. Poco después de la conferencia de la UNCTAD, durante una reunión con su homólogo mexicano en la Casa Blanca, Nixon promovió la “doctrina Echeverría” como una postura explícitamente anti-Cuba. “Si yo no tomo esta bandera en América Latina”, Echeverría le dijo a Nixon, como consta en las famosas grabaciones del presidente estadounidense, “Castro lo hará”.

Promoviendo su propia visión de lo que llamaba “soluciones capitalistas de tipo mixto”, Echeverría le dejó claro a Nixon que su intención no era derrocar el orden económico global, sino salvarlo de sí mismo. El presidente mexicano aseguró a su homólogo que él y su carta eran la única barrera entre Nixon y la revolución mundial. “Los mexicanos son jodidamente liberales”, Nixon le dijo a su jefe de Oficina, H. R. Haldeman, poco después de la reunión con Echeverría, usando el término en el sentido estadounidense: una especie de sinónimo de “izquierdistas”. “Pero al menos son anticomunistas”.

Echeverría seguiría insistiendo en esta visión de la carta como una componenda contrainsurgente en el curso de largas negociaciones en Washington. Estas pláticas tras bambalinas revelan importantes triangulaciones con respecto al resto del tercer mundo. Frente a las crecientes fracturas en la coalición tercermundista, México envió observadores a la cumbre del Movimiento No Alineado, celebrada en Alger en 1973, con instrucciones de asegurar un amplio apoyo para la carta de Echeverría.

Los mexicanos descubrieron que algunos líderes del movimiento, como el argelino Abdelaziz Buteflika, comenzaban a rechazar por completo al sistema económico internacional en el mismo momento en que los expertos de México intentaban reescribir sus reglas. Los defensores mexicanos de la carta, por lo tanto, tuvieron que lidiar no sólo con el escepticismo estadounidense, sino también con llamados en favor de medidas más radicales provenientes de otras partes del tercer mundo. Los mexicanos supieron sacar provecho de la confrontación entre estos dos

bandos para posicionarse como los responsables defensores del punto medio.

En el curso de las negociaciones en torno a la carta, Argelia solicitó que la Asamblea General de la ONU convocara una sesión especial para considerar temas relacionados con “las materias brutas y el desarrollo”. El documento a discutir durante esa sesión fue esbozado en una reunión del grupo de trabajo encargado de negociar la carta. La declaración que surgió de la sesión especial, un llamado al establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), fue adoptada sin la necesidad de un voto, dándole al NOEI un aire de unanimidad que faltaba en las contenciosas negociaciones en torno a la carta. Envalentonados por este detalle procedimental, los Estados más radicales intentaron ir aún más lejos. Mientras tanto, los negociadores estadounidenses tiraban en la otra dirección. La triangulación mexicana se volvía cada vez más difícil de sostener.

Cuando un grupo de funcionarios estadounidenses visitó la Ciudad de México en mayo de 1973, el canciller Emilio Rabasa se apresuró a demostrar que su país había hecho lo posible por moderar el borrador de la carta, señalando que, durante las últimas negociaciones, México “se había opuesto a las demandas extremas de Chile”. En la misma reunión, Echeverría se aseguró de hacer gala de su propio anticomunismo: documentos publicados por Wikileaks muestran que la embajada estadounidense tomó nota de los “comentarios respecto a diabluras de los comunistas” del presidente mexicano, comentarios que los estadounidenses tomaron como una clara indicación de que Echeverría “no ha olvidado sus experiencias controlando las actividades [de los comunistas]” —una referencia apenas velada a Tlatelolco—. “Como ha hecho con frecuencia en el pasado”, concluía la embajada, Echeverría “no dejó espacio para la duda respecto a su creencia en la importancia de lidiar con los extremistas con mano firme”.

Echeverría, sin embargo, siguió jugando desde los dos lados del tablero. En una reunión con Henry Kissinger a principios de 1974, el presidente mexicano expresó su admiración por el argelino Houari Boumédiène. “Pero”, Kissinger respondió, “¿qué pasará cuando los no alineados sean más numerosos que los alineados? Entonces *nosotros* seremos los no alineados”. Echeverría admitió que la presencia de Castro en el Movimiento No Alineado estiraba la definición del término, pero también reiteró su posición: “Por primera vez, los países subdesarrollados sienten que son fuertes y que poseen un arma”.

El equipo mexicano usó esta arma para empujar a Estados Unidos a aceptar la posición de Echeverría y durante los seis meses siguientes la cancillería mexicana y el Departamento de Estado norteamericano sostuvieron negociaciones para llegar a un acuerdo. Kissinger tenía la



esperanza de impedir que México, un aliado importante, se moviera hacia la izquierda, y temía que un rechazo llano llevaría a México a los brazos de la Unión Soviética.

A pesar de los esfuerzos de Kissinger, sin embargo, el equipo estadounidense no carecía de divisiones. Algunos senadores y funcionarios del Departamento de Estado, alineados con intereses empresariales, se mostraron intransigentes. Hacia el final de las negociaciones, el mexicano Sergio González Gálvez se dirigió directamente a Kissinger. “Nosotros empezamos este proyecto”, dijo. “Y ahora estamos atrapados en el medio”. Siguió González: “En un extremo, si puedo decirlo, está Estados Unidos. En el otro están ciertos miembros del G77, sobre todo árabes y africanos”. Llegar a un acuerdo satisfactorio para ambos polos era sencillamente imposible.

La moderación de México terminó por limar las aristas más radicales de la carta. Para los intereses empresariales estadounidenses, sin embargo, incluso esta componenda iba demasiado lejos. Mientras que 120 países votaron en favor de la carta, pero Estados Unidos, Gran Bretaña y un puñado de naciones europeas rechazaron el documento, de forma que la carta de Echeverría jamás adquirió fuerza de ley.

**E**cheverría y su sucesor, José López Portillo, continuaron promoviendo a la carta como un nuevo marco de referencia para las relaciones entre el Norte y el Sur. Sin embargo, la elección de Ronald Reagan en noviembre de 1980 —justo cuando comenzaba la planeación para la Cumbre Norte-Sur, a celebrarse en Cancún— puso fin a la campaña por un nuevo orden económico internacional. Como López Portillo escribiría en un ensayo publicado en 1982 en *Comercio Exterior*, “en Cancún surgieron paradojas trágicas”.

Para inicios de los ochenta las paradojas trágicas abundaban en México. Una de ellas es que las instituciones internacionales por las que México peleó —y que luego defendió de detractores más radicales— fueron las mismas que desmantelaron el Estado desarrollista mexicano tras la crisis de los ochenta. El paquete de rescate del Banco Mundial y el FMI buscaba evitar que el colapso de la economía mexicana arrastrara consigo al sistema financiero global, pero también tuvo el efecto de envalentonar a los partidarios de la liberalización económica en México.

La medicina que el FMI recetó a la economía mexicana encontró muchos partidarios entre los líderes empresariales del país —quienes durante décadas se habían mostrado escépticos frente a la intervención estatal—, así como entre una nueva generación de tecnócratas, educados en Estados Unidos, que llenaba las filas de la

administración de Miguel de la Madrid. Cuando el Banco Mundial extendió a México un préstamo destinado a favorecer la liberalización de su política comercial —el primero de su tipo en la historia de la institución— lo hizo con el apoyo entusiasta de funcionarios del Estado mexicano, cuyo celo reformista incluso excedía a las recomendaciones del Banco.

A lo largo de los ochenta, una serie de préstamos adicionales buscaron la liberalización de diversos sectores de la economía mexicana, culminando en la adhesión de México al GATT en 1986. Si bien México no siempre cumplió al pie de la letra con las condiciones del FMI, funcionarios importantes dentro del Estado mexicano trabajaron arduamente para reposicionar al país como un “deudor modelo”. Después de 1988, la administración de Carlos Salinas tomó medidas para garantizar la permanencia de las transformaciones estructurales recomendadas por el Banco Mundial y el FMI.

Salinas prosiguió a promover su propia visión del lugar que México debería ocupar en el mundo, proponiendo un tratado de libre comercio a una audiencia de escépticos estadounidenses durante el Foro Económico Mundial de 1990 en Davos. Si en los treinta y en los cuarenta los estadistas mexicanos habían sido los maestros de Estados Unidos en materia de desarrollo económico internacional, ahora los mexicanos empujaban un nuevo tipo de integración con la esperanza de atraer capital extranjero. Una vez más, el concepto de “desarrollo” estaba siendo definido por las acciones del Estado mexicano, incluso si ahora este viajaba bajo el signo del Consenso de Washington.

Hoy en día, la aproximación mexicana a la economía global está llena de ecos contradictorios de este pasado de contrastes: el miedo a la deuda convive con el gasto estatal en grandes proyectos de infraestructura; las críticas al reformismo liberal coexisten con el recién renegociado T-MEC. Si México quiere extraer lecciones de la historia de su relación con el coloso del norte, quizá debería regresar a las fuentes no en busca del relato de un pupilo revoltoso, sino en pos de una historia perdida en la que actuó como maestro, educando a Estados Unidos y al resto del mundo sobre las promesas y los peligros del desarrollo capitalista. ●

CHRISTY THORNTON

Profesora de Sociología y Estudios Latinoamericanos en la Universidad Johns Hopkins. Su primer libro, *Revolution in Development*, del que este ensayo es una adaptación, fue publicado en 2021 por la Universidad de California.

Traducción al español de Nicolás Medina Mora