

NÚMERO 135

ANTONIO ORTIZ MENA L.N.

México ante el sistema monetario
y comercial internacional: lecciones
de Bretton Woods a la actualidad

MARZO 2006



www.cide.edu

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2006. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Tel. 5727•9800 exts. 2202, 2203, 2417
Fax: 5727•9885 y 5292•1304.
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Agradecimientos.

Quisiera agradecer los comentarios que recibí durante la reunión celebrada en CIESAS en agosto del 2005. Rocío Rivera realizó una destacada labor de investigación documental en los archivos del Fondo Monetario Internacional y con ello contribuyó a enriquecer el contenido de este Documento de Trabajo.

A la memoria de Don Víctor L. Urquidí.

Abstract

The growing concern regarding security has made the world economic policy become even more complex. Nowadays, Mexico debates its role in the world economic policy: should it look for a greater integration? If so, how should it go about it? Or should it pursue a relatively isolationist strategy? This document offers some considerations on the reasons why Mexico decided to join the International Monetary Fund (IMF) upon its inception, but not to become a Contracting Party of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), until 1986. It also assesses Mexico's performance in the IMF and GATT in light of the challenges it is currently facing.

Resumen

La creciente preocupación sobre seguridad ha vuelto más compleja a la economía política mundial. Hoy en día México debate su papel en la economía política mundial: ¿debe buscar una mayor integración a la misma? ¿cómo debe hacerlo? o acaso, ¿se puede reinventar una nueva estrategia relativamente aislacionista? El presente documento ofrece algunas consideraciones en torno a las razones por las cuales México decidió formar parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) desde su fundación, pero no así del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), evalúa el legado de su actuación en esas instancias y contempla las lecciones que estas experiencias arrojan para algunos de los retos que México enfrenta en su política económica internacional.

Introducción

Si bien desde el 11 de septiembre del 2001 el tema de seguridad parece ser el prioritario para las relaciones internacionales, lo cierto es que la economía política mundial afecta cada vez más a México, para bien y para mal. La creciente preocupación sobre seguridad ha tornado más compleja a la economía política mundial, pero no ha reducido su importancia. Hoy en día México debate su papel en la economía política mundial: ¿debe buscar una mayor integración a la misma? ¿En caso, afirmativo, cómo debe hacerlo? ¿En caso negativo, se puede reinventar una nueva estrategia relativamente aislacionista?

El presente trabajo brinda elementos para el debate actual, sobre la base de una reevaluación del papel de México en la economía política mundial desde la segunda posguerra hasta nuestros días, en particular por lo que toca a su actuación ante el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). El propósito es que al romper mitos y preconcepciones sobre dicha actuación, el debate actual se enriquezca.

En ocasiones se parte del supuesto de que, en lo general, México no tuvo una política exterior "activa" sino hasta la década de 1970¹ y de que la inserción de México en el ámbito de la economía internacional se da de lleno hasta que comenzó la apertura comercial en los años 80. En efecto, sabemos que hoy en día México es uno de los países que tiene más tratados de libre comercio, tanto con países desarrollados como con países en vías de desarrollo, y que son pocos los países que se han quedado al margen de esta asonada regionalista. Además de su notable activismo en el regionalismo comercial, es miembro destacado de la OMC y en septiembre de 2003 fue sede de la V Conferencia Ministerial de ese organismo. Sin embargo, hasta inicios de la década de 1980 tenía una economía cerrada y no era miembro del GATT.

En cambio, por lo que toca al FMI y el Banco Mundial,² México fue miembro fundador de ambos organismos. Este trabajo examina las razones y consecuencias de la decisión de México de adherirse al FMI, y no así al GATT, por lo que toca a su desempeño económico y su soberanía.³ ¿El ingreso al FMI afectó negativamente la soberanía de México? ¿El no ingreso al GATT permitió

¹ Mario Ojeda, *México: El Surgimiento de una Política Exterior Activa*. México: SEP, 2000

² El presente trabajo se circunscribe básicamente a la actuación de México ante el FMI y el GATT/OMC. Para un breve recuento de la actuación de México ante Banco Mundial, ver Victor R. Urquidi, "Bretton Woods: Un Recorrido por el Primer Cincuentenario," Comercio Exterior p. 838-847, Octubre de 1994; Victor R. Urquidi "Bretton Woods y México: Balance del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial", *Revista Mexicana de Política Exterior* 50 (Primavera-Verano): 171-189, 1996. Debesh Kapur et al. *The World Bank: its First Half Century*. Washington, D.C.: Brookings, 2000, ofrece un buen recuento de la historia del Banco Mundial.

³ El GATT es un acuerdo; pero es hasta la creación de la OMC en 1995 que se tiene un organismo multilateral en materia de comercio.

un buen desempeño económico y la libertad en la elección de una política comercial, y el ingreso significó una reducción inaceptable en las opciones de política comercial que podía seguir México?

La decisión resulta en cierta medida paradójica, toda vez que las reglas del FMI imponían restricciones importantes al manejo independiente de la política cambiaria de México, mientras que el GATT otorgaba gran laxitud a los gobiernos en lo referente a su política de comercio internacional y su estrategia de desarrollo económico.⁴

Asimismo, existe la impresión de que México estuvo al margen de las principales decisiones referentes al sistema monetario internacional (en particular las del FMI), y que sólo ha interactuado con ese organismo en momentos de severas crisis de inestabilidad macroeconómica, como en 1976, 1982, y 1994-1995. Este escrito también examina la actuación de México ante el Fondo, para determinar si en efecto prevaleció la pasividad o, por el contrario, tuvo algunas intervenciones importantes al margen de las crisis.⁵

El documento está dividido en los siguientes apartados: la sección uno trata el tema de México en la fundación del FMI, y la sección dos hace lo propio ante la suscripción del GATT; la sección tres presenta información sobre la actuación de México ante el FMI y la cuatro cubre las relaciones de México con el GATT y posteriormente la OMC.⁶ La sección final presenta algunas reflexiones en torno a la actuación de México en el FMI y el GATT/OMC y sus implicaciones para los retos que en la actualidad enfrenta México en su política económica exterior.

México y la fundación del FMI

La economía internacional experimentó grandes turbulencias en el periodo entre las dos guerras mundiales (1918-1939). Por lo que toca al sistema monetario internacional, éste estaba basado en frecuentes manipulaciones cambiarias las cuales se traducían en devaluaciones competitivas, espirales inflacionarias, y la exacerbación del proteccionismo. También prevalecían los

⁴ En particular, Joanne Gowa ("Public Goods and Political Institutions: Trade and Monetary Processes in the United States", *International Organization*, 1988, 42: 1: 15-32.) sostiene que la economía política de la reforma comercial facilita la atención específica a grupos de interés, cada uno de los cuales puede obtener una política que se acerque a sus preferencias mediante el manejo de aranceles en cada línea de la tarifa arancelaria, mientras que por lo que toca a la política cambiaria, sólo hay dos vertientes de variación (tipo de cambio flexible o fijo, y moneda fuerte o débil) ante lo que todos los productores y consumidores deben someterse. Por ello, no hay "traje a la medida" en política monetaria, mientras que sí la hay en política comercial.

⁵ Es importante precisar que México tenía un potencial limitado de influencia al no ser una economía desarrollada ni miembro del G-8 (antes G-7), pero de cualquier modo existía la disyuntiva de mantenerse completamente pasivo o de participar en las instancias pertinentes y hacerse escuchar.

⁶ Cabe aclarar que se trata de un esbozo ilustrativo y no exhaustivo, toda vez que una cobertura exhaustiva rebasaría con mucho el objetivo del trabajo y el espacio disponible para el mismo.

tipos de cambio múltiples y las restricciones cambiarias.⁷ Este entorno económico incluso contribuyó al surgimiento de movimientos fascistas en Europa.

Para evitar una repetición de la inestabilidad monetaria que prevaleció en ese periodo, desde 1942 Estados Unidos y Gran Bretaña comenzaron a trabajar en un plan para establecer un nuevo orden monetario en la posguerra. Para tal efecto, en julio de 1944 se llevó a cabo una conferencia en Bretton Woods, Nueva Hampshire, en la que participó México.

Al acta final de la reunión se adjuntaron dos acuerdos: uno proponiendo el establecimiento del Fondo Monetario Internacional y otro el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, más comúnmente conocido como el Banco Mundial. Los convenios entraron en vigor en diciembre de 1945, y en 1947 el Fondo se convierte en organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas.⁸

Las obligaciones básicas que los estados miembros asumieron al suscribir el convenio del FMI eran las siguientes:⁹

- i. Fijar la paridad de su moneda en términos de oro o de dólares de ley y peso vigentes al 1 de julio de 1944.
- ii. No comprar ni vender oro sino dentro de los márgenes de fluctuación fijados por el FMI con respecto a la paridad.
- iii. Realizar las operaciones cambiarias dentro del territorio del Estado miembro de tal forma que no rebasaran las paridades autorizadas por el Fondo.
- iv. Mantener la libre convertibilidad para permitir el intercambio entre la moneda del Estado miembro y la de los demás Estados miembro.
- v. Sólo modificar la paridad cambiaria para corregir desequilibrios fundamentales, previa consulta con el FMI.
- vi. No imponer restricciones a los pagos y transferencias internacionales corrientes.
- vii. Evitar las devaluaciones competitivas.
- viii. No establecer tipos de cambio múltiples.
- ix. Mantener la libre convertibilidad de su moneda.

⁷ Barry Eichengreen, *Golden Fetters: The Gold Standard and the Great Depression, 1919-1939*, Nueva York: Oxford University Press, 1996.

⁸ Fernando A. Vázquez Pando, *El Fondo Monetario Internacional: El Sistema Monetario Internacional y el Derecho Monetario Internacional*. México: Escuela Libre de Derecho y Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1991 p.17.

⁹ *Ibidem*, p. 20

En pocas palabras, se buscaba lograr la estabilidad de los tipos de cambio a través del establecimiento de tipos de cambio estables y de preferencia fijos (en referencia al dólar o al oro, que en la práctica resultaba equivalente al valor del dólar fijo con respecto al oro) y permitir el libre intercambio de divisas como piedras angulares del nuevo sistema monetario internacional. Asimismo, para garantizar liquidez en el sistema monetario internacional el Fondo también serviría como fuente de recursos para hacer frente a crisis en balanza de pagos, toda vez que la devaluación como mecanismo para reequilibrar la balanza se había restado del menú de opciones.¹⁰

México tuvo una participación destacada en la creación del Fondo, sobre todo si se considera el tamaño y grado de desarrollo del país. La delegación mexicana estuvo encabezada por el Secretario de Hacienda, Eduardo Suárez, y en ella participaron Antonio Espinosa de los Monteros, Director de Nacional Financiera, Daniel Cosío Villegas, consultor del Banco de México, Víctor L. Urquidi, del Departamento de Estudios Financieros del Banco de México, quien fungió como Secretario Técnico de la delegación, y un representante de la Embajada de México en Washington.¹¹ La Secretaría de Relaciones Exteriores estuvo informada por medio de un contacto informal establecido entre Urquidi y Alfonso García Robles, quien entonces era Subdirector de Asuntos Políticos y del Servicio Diplomático.¹²

Como se ha señalado, Estados Unidos y Gran Bretaña encabezaron los trabajos para establecer un nuevo orden monetario internacional desde antes del fin de la Segunda Guerra Mundial. Convinieron en que se consultaría a un reducido número de países con el fin de lograr una propuesta común, entre los que siempre estuvo México.

Para desarrollar los trabajos en la conferencia de Bretton Woods se crearon tres comisiones: la primera estaba encabezada por Harry White, funcionario del Tesoro de Estados Unidos, la cual tenía el mandato de establecer un organismo monetario internacional; la segunda estaba liderada por el connotado economista británico John Maynard Keynes y tenía por objeto crear un banco internacional para la reconstrucción; mientras que la tercera tenía la encomienda de “estudiar proyectos conexos con los temas principales y cualquier otro tema que se presentase en la discusión de la Conferencia”.¹³

México tuvo aportaciones en las tres comisiones. Por lo que se refiere a la primera, sostuvo que la importancia de América Latina y la solidaridad que

¹⁰ Para una explicación en términos sencillos de la lógica de funcionamiento del FMI, ver Margaret De Vries, *The IMF in a Changing World: 1945-1985*. Washington, D.C.: FMI, 1986.

¹¹ Eduardo Suárez, *Comentarios y Recuerdos (1926-1946)*. México, D.F.: Editorial Porrúa, 1977, p. 274 y Víctor L. Urquidi, “Bretton Woods y México: Balance del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial”, *Revista Mexicana de Política Exterior* 50 (Primavera-Verano 1996): 171-189, 1996.

¹² V. L. Urquidi, *op. cit.*, relata lo referente al contacto informal con García Robles; la función oficial de García Robles está tomada de Musacchio 1989, 702.

¹³ E. Suárez, *op. cit.*, pgs. 275-276

varios países de la región mostraron durante la Segunda Guerra Mundial, debería tener dos delegados permanentes en el Consejo Directivo del FMI. La delegación mexicana, junto con sus contrapartes de Cuba y Colombia, presentaron la propuesta a Souza Costa, Ministro de Hacienda de Brasil. El ministro brasileño se pronunció en contra de la propuesta bajo el argumento de que muchos otros países esgrimirían las mismas razones para hacer su propia petición, lo cual tornaba inviable el proyecto. Sin embargo, la delegación mexicana logró convencer a Morgenthau (Secretario del Tesoro de Estados Unidos y Presidente de la Conferencia) y a White de los méritos de la propuesta, la cual fue aceptada.

Ante ese hecho, el ministro brasileño dijo que Brasil debía tener derecho a uno de los asientos permanentes, pero los promotores de la iniciativa respondieron que Brasil tendría que luchar por obtener los votos de los países latinoamericanos y no se le otorgaría un asiento permanente, y la propuesta quedó en los términos originales: dos asientos no permanentes para América Latina, cuyos representantes serían electos por votación.¹⁴

Asimismo México, por conducto de Antonio Espinosa de los Monteros, se opuso a que tres países pudieran determinar la modificación del precio internacional del oro sin previo consenso de los demás países. Su objeción resultó en que se desechara esa propuesta y se dispusiera que dicha modificación sólo se podría efectuar con una mayoría simple de votos adicionada al consentimiento de todo países que poseyera al menos 10 % de los votos, y se mantuviera la opción de que cualquier país rehusara aceptar el cambio uniforme de paridades-oro.¹⁵

En la segunda comisión, que encabezó Cosío Villegas por parte de México, el debate estuvo dominado por el propio Keynes, quien desechaba sin mayor rubor propuestas de países como Noruega. La delegación mexicana propuso una enmienda mediante la cual se estableciera que el futuro banco prestaría igual atención a la reconstrucción (tarea importante en lo inmediato, sobre todo en Europa) y al desarrollo (o "fomento", como se estilaba en aquel entonces), que sería la tarea de primordial importancia para otras regiones del globo una vez que hubiese concluido la reconstrucción europea. La propuesta mexicana se aceptó, y es por ello que el banco se denominó Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y no sólo Banco Internacional de Reconstrucción, y que su actuación no se circunscribió a la reconstrucción. Para 1948 el banco ya estaba dedicando la totalidad de sus fondos al fomento,¹⁶ toda vez que el Plan Marshall había superado con creces lo que se esperaba haría el propio Banco en torno a la reconstrucción.

¹⁴ *Ibidem*, p. 278

¹⁵ Víctor L. Urquidi, "Bretton Woods: Un Recorrido por el Primer Cincuentenario," *Comercio Exterior*, Octubre de 1994, p. 843.

¹⁶ *Ibidem*, p. 844

En la tercera comisión, México solicitó que se acaparara a la plata, y no sólo al oro, como reserva internacional. La propuesta no resultó exitosa, pero en cambio México logró, en la primera comisión, que el Fondo pudiera “tener en cuenta la buena disposición de un país de dar como garantía colateral oro, plata, valores u otros activos aceptables...”¹⁷

Una vez terminada la Conferencia y conocidos los términos de compromiso que la membresía al Fondo implicaban, México decidió incorporarse al mismo y así se tornó en miembro fundador. ¿Cuáles fueron las razones esgrimidas para aceptar esa membresía?

Las razones oficiales aparecen en la Exposición de Motivos y Decreto del 31 de Diciembre de 1945 de Adhesión a los Convenios de Bretton Woods que el presidente Manuel Ávila Camacho envió a la Cámara de Diputados.¹⁸

En los considerandos se destacan los fines del Convenio sobre el Fondo y el Banco que México había aprobado en principio en Bretton Woods, v.gr. promover la cooperación monetaria internacional, facilitar la expansión y crecimiento equilibrado del comercio internacional, promover la estabilidad de cambios, ayudar a establecer un sistema multilateral de pagos y eliminar restricciones cambiarias que estorben el crecimiento del comercio mundial, infundir confianza a los países asociados a poner a su disposición recursos del Fondo, y reducir la duración e intensidad de desequilibrios en la balanza de pagos de los países asociados. Asimismo, se destaca que la adhesión al Convenio “no sería sino ratificar la tradicional política de nuestro país en asuntos exteriores que se ha caracterizado por un firme apoyo a toda colaboración internacional”.¹⁹

En particular, se señalaba que las ventajas para México eran cuando menos seis, y compensaban a las obligaciones derivadas del ingreso al Fondo, toda vez que las obligaciones referentes a mantener la libertad de cambios no hacían sino ratificar la política que de hecho llevaba a cabo el gobierno mexicano. Las seis ventajas aducidas son las siguientes:²⁰

- i. La participación asignada a México, de noventa millones de dólares estadounidenses, no representa un sacrificio inmediato toda vez que el 25% se aporta en oro y se considera parte de las reservas del país, y el restante 75% está en todo momento a disposición del país.
- ii. México puede hacer uso de créditos del Fondo para hacer frente a desequilibrios en la balanza de pagos, sin tener que recurrir a devaluaciones, por un monto de hasta el doble de la participación del país.

¹⁷ *Ibidem*, Artículo V, Inciso IV, p. 843.

¹⁸ Apéndice B en Victor L. Urquidí y Consuelo Meyer. *Memorandum Sobre las Operaciones de México con el Fondo Monetario Internacional*. México: El Banco de México, 1946.

¹⁹ *Ibidem*, Apéndice B-2.

²⁰ *Ibidem*, Apéndices B-3 – B-5.

- iii. A pesar de la obligación de mantener una estabilidad cambiaria, no se trata de mantener un tipo de cambio fijo pues se permite una variación de hasta el 10% del mismo. Para variaciones mayores se requiere de la aprobación del Fondo, pero ésta no se puede negar por razones de "las tendencias sociales o políticas del asociado que haga la proposición".²¹
- iv. Los créditos se obtendrán de un organismo internacional y no de un Estado, lo cual ofrece ventajas a estados pequeños o con modesto desarrollo económico, toda vez que los Estados acreedores pueden ejercer influencias políticas.
- v. El Fondo facilitaría la consulta entre asociados para discutir medidas que puedan afectar adversamente a alguno de los asociados, como para disminuir los efectos adversos de medidas ya tomadas.
- vi. La estabilización de los tipos de cambio evitará la repetición de las condiciones que prevalecieron entre las guerras y a la vez garantizará un aumento del comercio mundial, incluido el de México. Asimismo, la estabilidad del tipo de cambio contribuirá a fomentar el flujo de la inversión extranjera a México, a que los capitales nacionales permanezcan en el país, y a reducir las tasas de interés.

Si bien el ingreso al FMI representaba asumir una serie de compromisos importantes en cuanto a la política cambiaria, éstos se enmarcaban dentro de las líneas generales que el gobierno de cualquier manera estaba siguiendo, y los alcances del Fondo en estos primeros años eran mucho más modestos de lo que fueron a partir de la década de los 70. Más allá de consideraciones técnicas y financieras, la importancia de la razón política que se aduce, a saber la ventaja de obtener créditos de un organismo internacional para así evitar presiones políticas, quede patentemente clara al revisar el complejo y conflictivo historial de las relaciones financieras entre Gran Bretaña y México a lo largo del Siglo XIX.

Así, México no veía desfavorablemente al proyecto del Fondo. Si bien se prohibía tener múltiples tipos de cambio, México era de los pocos países que en ese entonces no los estaba usando.²² De hecho, para cuando se efectuó la primera reunión del Directorio Ejecutivo en Mayo de 1946, sólo Estados Unidos, Canadá, México y algunos otros países estaban en posibilidades de asumir cabalmente sus obligaciones ante el Fondo.²³ México decidió entrar al FMI con una paridad en oro de 4.85 pesos por dólar, para cubrir el 75% de su cuota de noventa millones de dólares.²⁴

²¹ *Ibidem*, Apéndice B-4.

²² F. Vázquez, *op. cit.*, p. 23

²³ De Vries citada en *ibidem*, p. 14

²⁴ V. L. Urquidí, "Bretton Woods y México: Balance del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial," en *Revista Mexicana de Política Exterior* 50 (Primavera-Verano), 1996. pgs. 175-176.

Por lo que toca a consideraciones más inmediatas, en el pasado reciente México había padecido los efectos de la inestabilidad monetaria durante la gran depresión de los años 30 y a raíz de la expropiación petrolera, por lo cual resultaba atractivo participar en un organismo que procuraría lograr precisamente la estabilidad cambiaria. Asimismo, Urquidí sostiene que se esperaba que el fin de la guerra generara un efecto inflacionario, y que el país requiriera, por lo menos en el corto plazo, del apoyo del futuro Fondo. A pesar de que las exportaciones de México a Estados Unidos se duplicaron entre 1941 y 1945, permanecía un déficit en cuenta corriente y se requería del ingreso de divisas, ya sea vía préstamos o inversión extranjera, para hacerle frente.²⁵

Aunado a ello, las negociaciones de Bretton Woods se dan en el marco de un periodo de inusitada cooperación entre México y Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial. Al inicio del conflicto bélico la opinión pública en México no estaba del todo a favor de que el país tomara partido, pero con la entrada a la guerra por parte de Estados Unidos en diciembre de 1941, tras el ataque a Pearl Harbor, y el hundimiento del barco petrolero mexicano "Potrero del Llano" por un submarino alemán en mayo de 1942, la situación cambió.

Así, los intereses económicos y políticos de México y Estados Unidos muestran gran coincidencia durante la guerra. México, que había quedado al margen del mercado internacional de capitales desde 1914, por la Revolución y posteriormente por la expropiación petrolera de 1938, recibe en diciembre de 1941 un préstamo estadounidense por 40 millones de dólares con el fin de estabilizar al peso.²⁶ Tan sólo en el trienio 1941-1943, México y Estados Unidos suscriben acuerdos sobre comercio de materiales estratégicos, se finiquita el pago de reclamaciones por daños y expropiaciones agrarias, se finiquita un convenio de indemnización petrolera con lo referente a empresas estadounidenses,²⁷ se recibe un crédito del Exim Bank por 30 millones de dólares para proyectos de desarrollo, se da un convenio de trabajadores agrícolas, se suscribe un tratado de reciprocidad comercial, y se establece una comisión de cooperación económica.

Dado el contexto de guerra y las necesidades de financiamiento de la economía mexicana las discusiones en torno al ingreso de México al FMI no mostraron un alto grado de politización, al contrario de lo que sucedió en torno al ingreso al GATT. Cabe recordar que el ámbito de acción del FMI fue bastante modesto durante las primeras décadas de su existencia, y no es sino hasta las décadas de los años 70 y 80, con el fin de la libre convertibilidad del dólar en oro y de los tipos de cambio fijos, y con el advenimiento de la crisis

²⁵ Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer. *México Frente a Estados Unidos (Un Ensayo Histórico, 1776-1993)*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 178.

²⁶ *Ibidem*, p. 188.

²⁷ El acuerdo con empresas británicas se da hasta terminada la guerra.

de la deuda externa, que el FMI comienza a impulsar reformas económicas profundas en los países que requerían financiamiento del Fondo. Es hasta esos momentos que la actuación del Fondo se torna muy controvertida tanto por los costos sociales de las medidas que impulsa como por los resultados económicos de las mismas.²⁸ El propio Urquidi, que había participado en la fundación del FMI, para inicios de los 1990s consideraba que su misión se había desvirtuado pues el Fondo se volvió dogmático, dejó de considerar los problemas de los países en desarrollo, y estaba completamente rebasado por los gigantescos movimientos internacionales de capital.²⁹

Los costos de ingreso parecían bajos, toda vez que en esos momentos la política cambiaria de México no se alejaba de los lineamientos del Fondo, aunque en 1947-1948 la economía mexicana enfrentó un considerable aumento en su déficit comercial con la consecuente presión sobre la balanza de pagos. En la tercera sección se verá cómo la devaluación de 1948 representó un reto para México y el FMI, cómo en efecto el país pronto tuvo que hacer uso de recursos del Fondo (como lo preveía Urquidi) y cómo en varias ocasiones las restricciones sobre política monetaria impuestas por el Fondo generaron tensiones entre ese organismo y el gobierno mexicano, y a su vez contribuyeron a la consolidación del régimen monetario internacional.

México y el establecimiento de la Organización Internacional del Comercio y el GATT

El ferviente activismo en cuanto a la creación de organismos económicos internacionales durante la posguerra no se circunscribió al ámbito monetario y financiero. En efecto, como lo insinuaba el Convenio de Bretton Woods, también se preveía la creación de un organismo comercial multilateral.

Con este propósito el Consejo Económico y Social de la ONU convocó a la Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo, la cual se celebró en La Habana, Cuba del 21 de noviembre de 1947 al 24 de marzo de 1948. En la conferencia se preparó un tratado que se denominó Carta de La Habana, el cual tenía como fin crear la Organización Internacional del Comercio (OIC), con los siguientes propósitos:³⁰

- i. “Asegurar un volumen considerable y cada vez mayor de ingreso y demanda efectiva; aumentar la producción, el consumo y el

²⁸ Una excelente colección de ensayos acerca del FMI, cubriendo muy diversos puntos de vista, es Lawrence J. McQuillan y Peter C. Montgomery (editores). *The International Monetary Fund: Financial Medic to the World?* Stanford, California: Hoover Institution Press, 1999.

²⁹ Urquidi *op. Cit.*, 1996, pág. 188.

³⁰ Luis Malpica de la Madrid. *¿Qué es el GATT? Las consecuencias prácticas del ingreso de México al acuerdo general.* México: Grijalbo, 1988, p. 14.

- intercambio de bienes y contribuir así al equilibrio y expansión de la economía mundial.
- ii. Fomentar y ayudar al desarrollo industrial y al económico en general, especialmente en aquellos países cuyo desarrollo industrial está aún en sus comienzos [...]
 - iii. Ampliar para todos los países, en condiciones de igualdad, el acceso a los mercados, a los productos y a los medios de producción necesarios para su prosperidad y desarrollo económicos.
 - iv. Promover, sobre una base de reciprocidad y de ventajas mutuas, la reducción de los aranceles aduaneros y demás barreras comerciales, así como la eliminación del tratamiento discriminatorio en el comercio internacional.
 - v. Capacitar a los países, dándoles mayores oportunidades para su comercio y desarrollo económico, para que se abstengan de adoptar medidas susceptibles de dislocar el comercio mundial [...]
 - vi. Facilitar, mediante el estímulo de la comprensión mutua, de las consultas y de la cooperación, la solución de los problemas relativos al comercio internacional en lo concerniente al empleo, al desarrollo económico, a la política comercial, a las prácticas comerciales y a la política en materia de productos básicos.”

Los tres años que separan a la conferencia de Bretton Woods de la de La Habana fueron clave, toda vez que para 1947 ya comenzaba la Guerra Fría, la economía mexicana se encontraba en una difícil situación, y el gobierno Mexicano estaba decidido a dar un gran impulso a la industrialización mediante el uso de medidas proteccionistas.

La cooperación entre México y Estados Unidos durante la guerra pronto dio paso a diferencias en política exterior. En 1947 el presidente estadounidense Harry Truman hizo explícito que veía al mundo dividido en dos bloques irreconciliables y acentuaba la necesidad de cooperar en materia de seguridad, a la vez que para México la prioridad era el desarrollo económico y buscaba continuar la relación cordial con Estados Unidos pero a la vez mantener espacios de independencia en su política exterior y no estar al frente de la lucha anticomunista.³¹

Mientras que para Truman el objetivo era hacer frente al avance del comunismo, y por ello contribuir a la reconstrucción de Europa, para México estaba la imperiosa necesidad de resolver los desequilibrios económicos e impulsar a la industrialización. En el plano económico también prevalecían

³¹ Blanca Torres, *Historia de la Revolución Mexicana 1940-1952: Hacia la Utopía Industrial*. México: El Colegio de México, 1984, p. 72.

distintas visiones, pues para Truman debía imperar el libre comercio dentro del bloque de países "libres", pero para México el desarrollo industrial requería de una fuerte intervención del estado en el mercado.

Lo primero, empero, era hacer frente a la difícil coyuntura económica. Las reservas de divisas se redujeron de manera notable al finalizar la guerra. Tan sólo en 1946 bajaron en un 26.6%, y llegaron a reducirse en un 67.1% en 1948 con respecto a 1945.

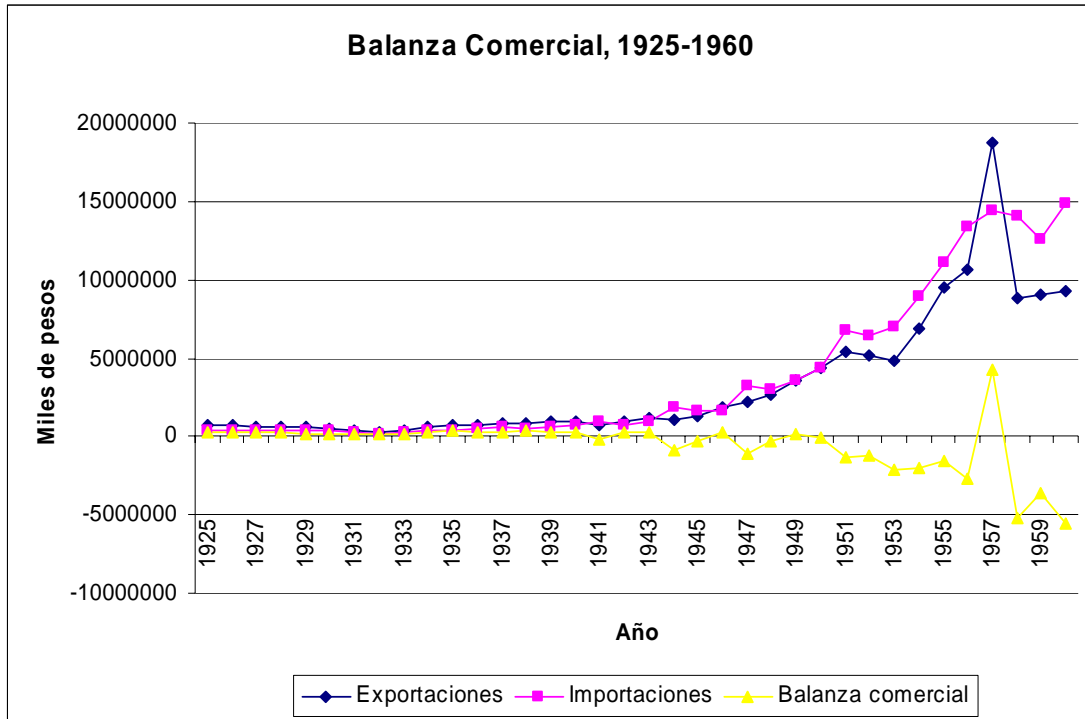
Gráfico 1



Fuente: Enrique Cárdenas. *La Hacienda Pública y la Política Económica 1929-1958*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994, y Enrique Cárdenas. *La Política Económica en México: 1950-1994*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Esto se debió, más que a la fuga de capitales, al hecho de que el peso estaba sobrevaluado y facilitó un aumento considerable en las importaciones de productos procedentes de Estados Unidos, muchos de los cuales no habían estado disponibles durante la guerra. Así, el déficit comercial pasó de 96.5 millones de dólares en 1945, a 207.8 en 1946, y a 248.8 en 1947.

Gráfico 2



Fuente: *Ibidem*

Para hacer frente a esta situación el gobierno intentó restringir las importaciones, pero enfrentó dificultades para hacerlo debido a disposiciones del Tratado de Reciprocidad Comercial de 1943. Ya desde 1943 México había intentado modificar los términos del Tratado para tener mayor laxitud en su política comercial, pero Estados Unidos se había opuesto a ello. No obstante, gradualmente fue aumentando los aranceles y para 1947 introdujo el sistema de licencias de importación, lo que otorgaba “gran autonomía y flexibilidad al gobierno federal para modificar la política comercial”.³² El Tratado finalmente se derogó en 1950.

Si bien la acción fue tardía y no logró evitar la devaluación del peso en 1948,³³ estas acciones reflejaron un cambio importante en la política comercial de México, que iba mucho más allá de la búsqueda de un equilibrio en la balanza comercial y buscaba ser un instrumento de la industrialización vía la protección del mercado interno. El proteccionismo comercial se convertía así en un medio para lograr el cometido central del gobierno

³² Enrique Cárdenas, *La Hacienda Pública y la Política Económica 1929-1958*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 122

³³ La siguiente sección aborda el tema de la devaluación con mayor detalle.

alemanista (1946-1962): impulsar decididamente la industrialización del país.³⁴

Las acciones proteccionistas realizadas por el gobierno tuvieron un importante respaldo por parte de la CONCAMIN y la CANACINTRA, las cuales veían con recelo los límites a la acción gubernamental impuestos por el Tratado de Reciprocidad Comercial, aunque los comerciantes agrupados en CONCANACO sostuvieron que era importante llegar a un nuevo entendimiento con Estados Unidos y sopesar la pertinencia de adherirse al GATT.³⁵

El gobierno Mexicano expresó su postura ante la Carta de la Habana y la Organización Internacional del Comercio por medio de un discurso que Ramón Beteta, Secretario de Hacienda, pronunció ante la Asamblea Internacional de Comercio y Empleo (sic) en La Habana, el 26 de Noviembre de 1947.³⁶

El Secretario Beteta ubicó a la Carta como un esfuerzo de gran importancia dada la división del mundo en dos grandes bloques antagónicos y señaló que, de no lograrse una mejoría en los niveles de vida, muchos países podrían verse tentados a buscar soluciones con regímenes no democráticos en los que no tuviera cabida la iniciativa privada. En este sentido, consideró aceptables los objetivos señalados líneas arriba. Sin embargo, a pesar de la gravedad de la situación internacional y del papel que el comercio internacional podría jugar para contribuir a resolver algunos de estos retos, se pronunció en contra de la ratificación de la Carta.

La postura de Beteta se puede resumir en cuatro grandes rubros: el contexto de Guerra Fría, la naturaleza de las barreras comerciales, países acreedores y deudores, y comercio y desarrollo. Señaló como problema, en primer término, la necesidad de distinguir entre obstáculos al comercio como medidas de emergencia y obstáculos al comercio como instrumento de desarrollo. Por lo que toca a los primeros, reconoció la conveniencia, en principio, de eliminar las restricciones de emergencia, pero señaló que en la práctica su supresión no eliminaría los problemas que habían llevado a su adopción; según el Secretario, un déficit comercial que contribuya a un desequilibrio en la balanza de pagos obliga a un país a tomar medidas para lograr el reequilibrio, pero la única medida duradera será la de aumentar la producción y conseguir exportar los excedentes a mercados ciertos y a precio justo. Por lo que se refiere a los segundos, destacó que en ocasiones se pueden utilizar las barreras comerciales para proteger a la agricultura o la industria de un país frente a las exportaciones de otros países más fuertes y por ello son legítimas y sería indeseable un trato igual en cuanto a compromisos de restricciones a barreras comerciales para países que se

³⁴ B. Torres, op. cit.

³⁵ *Ibidem*, pgs. 85 y 102

³⁶ Ramón Beteta. "Discurso pronunciado por el señor licenciado Ramón Beteta, Secretario de Hacienda y Crédito Público, ante la Asamblea Internacional de Comercio y Empleo el día 26 de noviembre en la ciudad de La Habana, Cuba." México: *El Mercado de Valores* Año VII No. 48, Lunes 1° de Diciembre de 1947, pgs. 2-3.

encuentran en circunstancias distintas en lo tocante a salarios, grado de adelanto técnico, clima, volumen de producción y adelantos en maquinaria técnica.

Esto lo llevó a abundar sobre la diferencia entre dos tipos de países: los deudores netos y los acreedores netos. En su opinión, cuando los deudores netos imponen restricciones comerciales lo hacen para estabilizar su economía y estar en condiciones de seguir haciendo frente a sus compromisos financieros, en contraste con los países acreedores, los cuales mantienen aranceles altos para proteger a industrias poderosas y con ello dificultan las exportaciones de los deudores y el que éstos puedan pagar sus deudas.

Concluyó con una consideración sobre el comercio y desarrollo, sosteniendo que la reducción arancelaria desincentiva la inversión extranjera y por lo tanto la industrialización de los países en desarrollo, y que además las reglas que se proponen liberan el precio de los bienes manufacturados mientras que controlan el de los bienes primarios; estas medidas en conjunto llevan a la "congelación de la economía del mundo [...y aseguran que] cada quien permanezca en el estado de desarrollo a que haya llegado y no pueda aspirar a niveles superiores".³⁷

Al final de cuentas, la oposición de México a la Carta no fue sino simbólica pues la Carta se firmó el 24 de marzo de 1948 pero nunca entró en vigor al encontrar oposición para su ratificación por parte del Senado estadounidense.³⁸ No obstante, como parte de los trabajos encaminados a establecer un nuevo orden comercial internacional, y como preparación a la reunión en La Habana, en abril de 1947 se habían reunido en Ginebra, Suiza, 23 países con el fin de realizar negociaciones comerciales encaminadas a la reducción de barreras al comercio. Las negociaciones concluyeron el 30 de octubre del mismo año y pasaron a formar el Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, que entró en vigor el 10 de enero de 1948. Se tenía contemplado que el GATT fuera un acuerdo provisional en tanto entraba en vigor el correspondiente a la OIC, pero dado que la OIC no fue ratificada, el GATT se convirtió de facto en el régimen multilateral del comercio.

México no participó en esas negociaciones ni suscribió el GATT, lo cual reflejaba tanto las preferencias de importantes agrupaciones empresariales como la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones impulsada por el gobierno. En lo inmediato, la no adhesión al GATT no representó un costo significativo para México, pues Estados Unidos había decidido "dar el mismo trato a todos los países que no adoptaran medidas discriminatorias contra sus productos."³⁹ Asimismo, el mercado cerrado ofrecía una oportunidad para que subsidiarias de empresas estadounidenses se establecieran en México, lo cual veían con buenos ojos ambos gobiernos.

³⁷ E. Suárez, *op. cit.*, p. 3

³⁸ L. Malpica, *op. cit.*, pgs. 14-15

³⁹ Blanca Torres. *De la Guerra al Mundo Bipolar*. El Colegio de México-Senado de la República, 2000, p. 102.

En la cuarta sección se verá cómo con el paso del tiempo México decidió adherirse al GATT y cómo los compromisos que asumió para ello no representaron una amenaza para el sector agrícola mexicano ni para una estrategia de desarrollo con el uso de aranceles altos, pero sí permitió una excesiva laxitud en la política comercial la cual redundó en que la apertura comercial se hiciera de manera apresurada y con costos innecesariamente altos. En la sección final se hace una evaluación de la conveniencia para México de haber rehusado adherirse a ese organismo hasta unos cuarenta años después de su establecimiento.

Breve semblanza de la actuación de México en el FMI

A pesar de su relativamente modesto tamaño y grado de desarrollo (en comparación con Estados Unidos y el Reino Unido, quienes fueron los promotores del Fondo), México ha tenido una destacada actuación ante el FMI. Esta actuación se puede clasificar en dos tipos: la "proactiva" y la "reactiva". Por proactiva me refiero a la actuación que México (o mexicanos) han tenido ante el FMI en circunstancias preponderantemente voluntarias en donde los costos de la no actuación son bajos o nulos; ejemplo de ello es buscar la representación de América Latina (y España) ante el Fondo en uno de los tres escaños disponibles para tal efecto.⁴⁰ La actuación reactiva se da en tiempos de crisis en balanza de pagos y macroeconómicas en México, cuando el país se ha visto obligado (por falta de fuentes alternas de recursos) a solicitar financiamientos al Fondo. Se considera actuación puesto que en esas ocasiones raramente se trata de realizar un mero trámite y se ha requerido llevar a cabo sendas negociaciones las cuales en varias instancias han establecido precedente en el funcionamiento del FMI; se considera reactiva no porque el Fondo haya obligado a México a someterse a sus lineamientos, sino porque la búsqueda de financiamiento del Fondo ha sido forzada por las circunstancias y la falta de alternativas viables.

El ferviente activismo en cuanto a la creación de organismos económicos internacionales durante la posguerra no se circunscribió al ámbito monetario y financiero. En efecto, como lo insinuaba el Convenio de Bretton Woods, también se preveía la creación de un organismo comercial multilateral.

a) México y la actuación proactiva ante el FMI

La primera actuación proactiva de México ante el Fondo se da el 6 de mayo de 1946, cuando Rodrigo Gómez resulta electo como uno de los dos representantes por América Latina y así se convierte en uno de los 12

⁴⁰ En un inicio sólo había dos escaños para América Latina, los cuales posteriormente aumentaron a tres.

Directores Ejecutivos del Fondo. La participación de Gómez ante el Fondo culminó cuando en 1967 fue seleccionado para impartir la prestigiada cátedra "Per Jacobsen" ante los dirigentes del organismo y prestigiados financieros internacionales.⁴¹

A la fecha, México ha sido Director Ejecutivo por América Latina en 12 ocasiones y participado en discusiones y negociaciones que han contribuido a definir el perfil de la acción del FMI.⁴² Si bien son generalmente los ministros de hacienda los países miembros del FMI quienes conforman la Junta de Gobierno, la más alta instancia decisoria del organismo, es el Directorio Ejecutivo el que señala las directrices cotidianas de operación del Fondo.

Durante las primeras décadas de su existencia del Fondo, mexicanos que tuvieron una de las representaciones por América Latina en el Directorio participaron en discusiones de interés para los países en desarrollo. En la década de los 50, trataron temas como las necesidades específicas de los países pequeños y la necesidad de que el Fondo siguiera políticas pragmáticas y no siempre ortodoxas,⁴³ las necesidades de países latinoamericanos en lo referente a los acuerdos de crédito contingente (stand-by),⁴⁴ el tema de los tipos de cambio múltiples,⁴⁵ y un tema que hoy en día resulta relevante, a saber la relación que el Fondo debe guardar con otros organismos internacionales como GATT/OMC.⁴⁶

En 1971, ante el fin de la paridad dólar-oro y la flotación del dólar terminan las columnas vertebrales del sistema monetario internacional establecido en Bretton Woods⁴⁷ y comienza un periodo de turbulencia en la economía internacional y una búsqueda del nuevo papel que el Fondo debería de jugar en el nuevo entorno. Sucesivas crisis económicas internacionales (los choques petroleros de los años 70, la crisis de la deuda en los 80, y las crisis financieras en mercados emergentes como México y el sureste asiático durante los 90) han tornado cada vez más controvertido al papel que el Fondo ha desempeñado ante esas situaciones.⁴⁸

⁴¹ El tema de su alocución, sobre la importancia tanto de la estabilidad como del crecimiento, resulta aún relevante hoy en día (Suárez Dávila, Francisco. "La Política Financiera Internacional de México: Relaciones con el Banco Mundial y el FMI", *Comercio Exterior* Octubre de 1994, p. 857).

⁴² A continuación sólo se hace un señalamiento ilustrativo, y de ninguna manera exhaustivo, de la participación proactiva de México en el FMI.

⁴³ Raúl Martínez Ostos, "International Monetary Fund Executive Board Document 818 Supplement 1," Enero 23, 1951. Documento 241550

⁴⁴ Raúl Martínez Ostos, Minuta de la Reunión 52/57 del Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional, 1 de octubre de 1952a. Documento 179043.

⁴⁵ Raúl Martínez Ostos, Minuta de la Reunión 52/57 del Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional, 1 de octubre de 1952b. Documento 179044.

⁴⁶ José Luna Guerra, Minuta de la Reunión 55/11 del Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional, 4 de marzo de 1955. Documento 178780.

⁴⁷ Para mayor información sobre el sistema Bretton Woods y la inestabilidad financiera en los 70 y crisis de la deuda en los 1980s, ver Joan E. Spero, y Jeffrey A. Hart. *The Politics of International Economic Relations*. Nueva York: Wadsworth, 2002.

⁴⁸ McQuillan y Montgomery, *op. cit.*

Durante la década de 1970 México tuvo un importante desempeño en la búsqueda de un nuevo papel para el Fondo. Así, en la reunión del FMI celebrada en Nairobi, Kenya, en septiembre de 1973, el Secretario de Hacienda, José López Portillo, propuso la creación de un Comité de Desarrollo de Transferencia de Recursos hacia países en desarrollo, para “discutir los temas relacionados con la deuda, materias primas y comercio”.⁴⁹ La propuesta fue aceptada y de hecho desde 1980 hasta 1982 el Comité fue presidido por el Secretario de Hacienda David Ibarra. Asimismo, “a iniciativa de México [...] se crearon importantes grupos de trabajo para examinar temas como el del acceso de los países en desarrollo a los mercados de capitales de largo plazo, el cual presidió la representación mexicana”.⁵⁰

En enero de 1976 los ministros de hacienda de los países integrantes del Fondo se reunieron en Jamaica para tratar, entre otros temas, el de un aumento de cuotas y su distribución entre grupos. La reunión parecía terminar en impasse dados dos bloques con posiciones incompatibles (por una parte los países en desarrollo y las de economías petroleras superavitarias y por la otra los países industrializados ricos y los vulnerables a los altos precios del petróleo), cuando el Secretario de Hacienda, Mario Ramón Beteta, presentó una fórmula de compromiso que fue aceptable para todos.⁵¹

En las reuniones técnicas de la cumbre de Jamaica, Estados Unidos propuso vender las reservas de oro en poder del Fondo para subsidiar a países pobres (y a la vez reducir el precio del oro). México, junto con Francia, Canadá y Australia, logró limitar las ventas de oro y recuperar parte de sus reservas ante el Fondo.⁵²

En 1976 Francisco Suárez Dávila expuso la postura de países en vías de desarrollo con respecto a restricciones a las importaciones y señaló las diferentes consecuencias que dichas medidas tienen para los países desarrollados y no desarrollados.⁵³ Empero, a partir de esa fecha y debido a las sucesivas crisis económicas (1976, 1982, 1994) la participación de México comenzó a ser más reactiva que proactiva aunque, acaso, más influyente.

México y la actuación reactiva ante el FMI

Así como la participación proactiva de México en el Fondo comienza poco después de la entrada en vigor del Convenio en diciembre de 1945, la participación reactiva no se hizo esperar demasiado. La economía mexicana

⁴⁹ Francisco Suárez Dávila. “La Política Financiera Internacional de México: Relaciones con el Banco Mundial y el FMI,” *Comercio Exterior* p. 853-864, Octubre de 1994, p. 858.

⁵⁰ *Ibidem*

⁵¹ *Ibidem*

⁵² *Ibidem*, p. 855

⁵³ Francisco Suárez Dávila, Minuta de la Reunión 76/96 del Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional, 30 de junio de 1976. Documento I80287.

enfrentó un fuerte déficit comercial en 1947-1948 y presiones sobre la balanza de pagos. Para hacer frente a esas presiones, en 1947 México solicitó giros por un total de 13.5 millones de dólares. Las presiones sobre la balanza de pagos continuaron al año siguiente y México solicitó un nuevo giro por 22.5 millones de dólares, el cual le fue negado pues se argumentó que estaría usando los recursos para financiar fugas de capital.⁵⁴

Ante esta situación, el 22 de julio México decide flotar al peso y el Fondo le pide que establezca la nueva paridad a más tardar el 15 de agosto; México se declara imposibilitado de realizar esa acción en tan corto plazo.⁵⁵ El peso, que se había fijado en 4.85 por dólar en 1944, se ubicó en 8.65 por dólar en junio de 1949. El monto de la devaluación, del 78.35%, fue mucho más allá de lo que el Convenio del Fondo contemplaba para circunstancias extraordinarias.

En el seno del Fondo se dio una discusión en torno a la legalidad de la acción tomada por México. El Directorio Ejecutivo reconoció que la acción constituía una violación por parte de México conforme a sus obligaciones derivadas del Convenio pero en la práctica el Fondo no tomó ninguna medida disciplinaria.⁵⁶ Para inicios de los 60, el Fondo de hecho ya autorizaba el uso temporal de los tipos de cambio flotantes para establecer una nueva paridad fija.⁵⁷

La devaluación de 1948 también estableció otro precedente para la práctica del Fondo: los créditos contingentes. Cuando México informó al Fondo, en mayo de 1949, que pensaba en breve establecer una nueva paridad, solicitó al mismo tiempo un giro por 22.5 millones de dólares. El Fondo respondió que aprobaría el crédito siempre y cuando la nueva paridad fuera aceptable y las políticas monetaria y fiscal adoptadas subsecuentemente fueran apropiadas. Así, es a partir del caso mexicano que se establece la práctica de ofrecer créditos contingentes y el Fondo comienza a desarrollar un papel de supervisión del uso de los recursos que otorga (la famosa "condicionalidad"), lo cual no estaba contemplado en el Convenio y de hecho iba en contra de la postura que al respecto Keynes había expresado.⁵⁸

En 1954 otra devaluación por parte de México sirvió para establecer un precedente en el Fondo. De nueva cuenta, ante presiones sobre la balanza de pagos, México decide devaluar el peso en abril de 1954. Esta acción se llevó a cabo durante Semana Santa, para tomar desprevenidos a banqueros y empresarios y evitar una fuga de capitales ante la anticipación de una devaluación (como de hecho ocurrió hacia finales de 1994); esto implicaba que la acción debía seguir la consigna de "más vale pedir perdón que pedir

⁵⁴ F. Suárez Dávila, "La Política Financiera...", p. 855

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Gold, citado en F. Vázquez, *op. cit.*, pgs. 27-28.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 29

⁵⁸ F. Suárez Dávila, "La Política Financiera...", p. 855

permiso", por lo cual México no notificó al Fondo de sus intenciones. Se trataba de una acción preventiva, y el Fondo sostenía que las devaluaciones se deberían llevar a cabo sólo para corregir desequilibrios fundamentales en la balanza de pagos, y no para prevenir un deterioro en la misma, y en todo caso recomendaba el control de capitales para evitar la fuga de los mismos. A final de cuentas, el Fondo aprobó un crédito contingente para que México pudiera hacer frente a la fuga de capitales y Estados Unidos, que se había quejado del monto de la devaluación (el tipo de cambio pasó de 8.65 a 12.5 por dólar) y había amenazado con adoptar medidas compensatorias, no reaccionó contra México. En el futuro, otros países harían uso de créditos contingentes para hacer frente a la fuga de capitales.⁵⁹

Las crisis devaluatorias de 1948 y 1954 palidecieron, por lo que se refiere a la complejidad de la intervención del Fondo, con las crisis y devaluaciones de 1976, 1982, y 1994.⁶⁰ En septiembre de 1976 México decide flotar el peso, después de 22 años de haber mantenido una paridad fija de 12.5 por dólar, y se ve obligado a hacer ajustes fiscales. Solicita financiamiento al Fondo pero pide un plazo mayor al tradicional de un año que era contemplado para los créditos contingentes. Así, fue el segundo país (después de Kenya) en usar una nueva modalidad de financiamiento denominada Convenio de Crédito Ampliado, la cual permitía un mayor plazo para realizar los esfuerzos de estabilización y, con ello, se buscaba disminuir los costos del ajuste sobre el crecimiento económico.⁶¹

Tan sólo seis años después, México tuvo la primicia en América Latina de haber iniciado la crisis de la deuda externa cuando, en agosto de 1982, el Secretario de Hacienda, Silva Herzog, anuncia que México no puede hacer frente a sus obligaciones ante la banca internacional. En septiembre del mismo año México impone el control de cambios, en contravención de sus obligaciones ante el Fondo, al mismo tiempo que está negociado el otorgamiento de recursos por parte de ese organismo.

El acuerdo al que llegó México de nuevo sentó precedente, pues el financiamiento que el FMI ofreció bajo la modalidad de un Convenio de Crédito Ampliado estuvo condicionado a que a su vez la banca comercial le otorgara recursos frescos a México.⁶² Este nuevo enfoque fue de utilidad no sólo para México sino para otros países que en esos momentos enfrentaban también serios problemas para hacer frente a sus obligaciones financieras internacionales.

⁵⁹ *Ibidem*

⁶⁰ Enrique Cárdenas, (*La Política Económica en México: 1950-1994*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996) ofrece un buen recuento de las crisis de 1976 y 1982. Para lo referente a la crisis de 1994, ver Sebastián Edwards y Moisés Naím. *Mexico 1994: Anatomy of an Emerging Market Crisis*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1997.

⁶¹ F. Suárez Dávila, "La Política Financiera...", p. 859

⁶² *Ibidem*, p. 860

A pesar de estos apoyos, la economía mexicana no logró recuperar la estabilidad y el crecimiento durante los 1980s, lo cual obligó a tener una permanente interacción con el Fondo y a seguir buscando esquemas innovadores de colaboración. Así, en 1986 México llegó a un acuerdo con el FMI para un fondo (vía un crédito contingente) que ayudara a estabilizar la economía, y a la vez logró un financiamiento del Banco Mundial para apoyar medidas de más largo plazo relacionadas con reformas estructurales⁶³ y la búsqueda de un renovado crecimiento económico. De esta manera, a raíz de negociaciones con México dos instituciones de Bretton Woods que habían nacido al mismo tiempo pero cuya actuación se había desarrollado por separado comenzaron a conjuntar esfuerzos y procurar sinergias.

La búsqueda de una solución a la crisis de la deuda continuó, y en un Acuerdo de Crédito Ampliado de México con el FMI acordado en mayo de 1989 se aceptó que parte de los recursos otorgados se utilizaran en operaciones para reducción de la deuda, por medio del establecimiento de garantías.⁶⁴

De hecho, en los convenios que México negoció con el Fondo a lo largo de los 80 se abrió brecha en numerosos aspectos técnicos que en conjunto tienen un importante impacto sobre de los términos de apoyos otorgados por el FMI. Entre otros temas, derivado de negociaciones con México el FMI cambió la fórmula para medir el déficit fiscal, otorgó mayor importancia al crecimiento dentro de los programas de estabilización y restó énfasis a la devaluación como instrumento privilegiado de estabilización.⁶⁵

En 1993 parecía que comenzaba un periodo de calma en las relaciones de México con el Fondo, pues era la primera ocasión desde 1975 en que no se tenía un Convenio con ese organismo. Sin embargo, en diciembre de 1994 el gobierno de México se vió obligado a devaluar el peso en medio de una severa crisis financiera, la cual a su vez exacerbó la devaluación. En lo que algunos analistas han considerado la primera crisis del siglo XXI, en enero de 1995 el Fondo aprobó un acuerdo de crédito contingente por 12.1 mil millones de Derechos Especiales de Giro (DEG) para México, el mayor compromiso financiero que el FMI había asumido hasta ese momento. México no tuvo que hacer uso de todos esos recursos, pero había logrado obtener un emolumento de magnitud sin precedente. Afortunadamente, en años más recientes la participación proactiva ha prevalecido sobre la reactiva.

⁶³ *Ibidem*, p. 861. Las reformas estructurales de “primera generación” se refieren a la apertura comercial, la desregulación, y la privatización, entre otras acciones.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 862

⁶⁵ *Ibidem*.

Breve semblanza de la actuación de México en el GATT y la OMC⁶⁶

Como se muestra en la segunda sección, México decidió no ratificar la Carta de La Habana ni adherirse al GATT. Tuvieron que pasar cerca de 40 años para que México decidiera insertarse de lleno al sistema multilateral de comercio. En esta sección se presenta una breve semblanza de la actuación de México ante el GATT y posteriormente la OMC.⁶⁷

La economía mexicana permaneció básicamente cerrada desde la posguerra hasta mediados de los 80; el desempeño fue bueno hasta fines de los 60, pero a partir de ese momento se generaron crisis recurrentes.⁶⁸

Durante los 60 México privilegió la actuación ante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD). En esos años, se veía al GATT como un club que sólo favorecía los intereses de países ricos y las críticas que Eduardo Suárez lanzó a la Carta de la Habana eran similares a las dirigidas a ese acuerdo comercial multilateral. En cambio, se veía a la UNCTAD como el foro en el que los países en vías de desarrollo podían defender sus legítimos intereses.

Con el paso de los años, se vio que la UNCTAD se había convertido en un foro básicamente deliberativo y que para los países que deseaban una mejor inserción en las corrientes del comercio mundial iba a ser imprescindible la adhesión al GATT. Asimismo, la experiencia de algunos países en desarrollo que se habían adherido al GATT desde sus inicios, como Brasil y la India, mostraba que el GATT ofrecía amplio margen de discrecionalidad para los países que supieran usar las reglas de ese acuerdo. Ello representaba un arma de dos filos, pues los países desarrollados aún encontraban numerosas maneras de impedir el acceso a sus mercados para productos de interés de los países en desarrollo, pero por otra parte los países en desarrollo no tenían que asumir grandes costos al pertenecer al GATT.

El acercamiento de México al GATT se da durante la década de los 70, cuando asiste una delegación como observadora a la ronda de negociaciones denominada Tokio (1973-1979). En enero de 1979 México inició negociaciones encaminadas a su ingreso al GATT, las cuales concluyeron exitosamente en un

⁶⁶ Cabe aclarar que se trata de un esbozo ilustrativo y no exhaustivo, toda vez que una cobertura exhaustiva rebasaría con mucho el objetivo del trabajo y el espacio disponible para el mismo. Para un recuento pormenorizado, consultar Antonio Ortiz Mena L.N. "Mexico: A Regional Player in Multilateral Trade Negotiations," en Miguel Lengyel and Vivianne Ventura Dias (eds), *Trade Policy Reforms in Latin America*, Palgrave MacMillan, 2004 y Antonio Ortiz Mena L.N., "Mexico," en Patrick F. J. Macrory, Arthur E. Appleton y Michael G. Plummer (eds), *The World Trade Organization: Legal, Economic, and Political Analysis*. Nueva York: Praeger, 2005. Esta sección es en gran medida una adaptación (y traducción) de Ortiz Mena L.N. 2005.

⁶⁷ El GATT es un acuerdo internacional que continúa vigente bajo la denominación de "GATT 1994." La OMC es un organismo internacional que comenzó a funcionar a partir de enero de 1995. Para una historia del GATT y la OMC ver Patrick F. Macrory, J., Arthur E. Appleton y Michael G. Plummer (eds), *The World Trade Organization: Legal, Economic, and Political Analysis*. Nueva York: Praeger, 2005.

⁶⁸ E. Cárdenas *op. cit.* 1994 y 1996.

lapso relativamente breve. Ello culmina una serie de esfuerzos titubeantes por hacer una modesta apertura comercial que se habían dado a lo largo de los 70.

El protocolo de adhesión le otorgaba muy amplio margen de acción al gobierno: le permitía mantener subsidios a la exportación por un tiempo, se protegía al sector agrícola y automotriz, y en el sector energético quedaba completamente al margen de los compromisos asumidos por México. El arancel consolidado⁶⁹ que logró México fue de un altísimo 50%, que era en muchos casos superior a los aranceles que se estaban aplicando. El país había ofrecido concesiones en tan sólo 300 productos (el 4.4% del total de las fracciones arancelarias), y a la vez había recibido concesiones en 373 productos. Asimismo, México podía hacer uso de excepciones relacionadas con problemas de balanza de pagos según lo determinaran las circunstancias, como en numerosas ocasiones lo habían hecho Brasil y la India.

A pesar del costo prácticamente nulo del ingreso al GATT y de los beneficios del acuerdo en cuanto a acceso a mercados, se había gestado un debate maniqueo y altamente politizado sobre la conveniencia del ingreso de México al GATT, el cual se convirtió en el campo de batalla en torno a la conveniencia de impulsar una liberalización de la economía o mantener una muy fuerte presencia del estado en la misma. Organizaciones como El Colegio Nacional de Economistas se pronunciaron tajantemente en contra del ingreso, sosteniendo que el ingreso al GATT representaba una amenaza en contra del manejo autónomo de la política de importaciones y del desarrollo industrial, y proponían en cambio que se buscara la apertura de los mercados de los países desarrollados, pero sin que hubiera reciprocidad de parte de México.⁷⁰ ¡El debate y las posturas del Colegio Nacional de Economistas se dieron sin siquiera conocer los términos del protocolo de adhesión!

El 18 de marzo de 1980 (aniversario de la nacionalización de la industria petrolera) el presidente López Portillo anunció su decisión de posponer el ingreso de México al GATT, aduciendo que un plan energético mundial que México estaba impulsando en la ONU era incompatible con algunas disposiciones del GATT, que la liberalización comercial no se traduciría necesariamente en un orden económico mundial más justo, y que en todo caso un orden económico mundial más justo se podría ir construyendo por medio de acuerdos bilaterales.

México decidió adherirse al GATT en 1985, en medio de una severa crisis económica. Como parte de los esfuerzos de estabilización México había reducido aranceles de manera unilateral y eliminado muchos premiosos previos de importación, y la adhesión al GATT ahora resultaba consistente con

⁶⁹ El arancel consolidado es el más alto que se permite aplicar, aunque de manera unilateral México podía aplicar aranceles más bajos.

⁷⁰ Malpica, *op cit*, 274-279.

la política que, en términos generales, de cualquier modo estaba emprendiendo el país.

Como en 1979, durante las negociaciones de 1986 México logró todos sus cometidos básicos en el protocolo de adhesión al GATT: se permitía sin ambages la puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo (el cual aún preveía un cierto grado de intervencionismo económico), el sector energético quedaba al margen de los compromisos, se protegía al sector agrícola y el maíz quedaba asimismo fuera de todo compromiso de liberalización. El arancel consolidado también fue de 50%, e incluso durante un periodo de transición de ocho años se permitían aranceles por niveles superiores al consolidado. México ingresó formalmente al GATT en agosto de ese año, como la 92ª parte contratante.

La apertura comercial unilateral y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en enero de 1994 significaron que los costos de ajuste para México derivados de las negociaciones de la Ronda Uruguay (1986-1994) fueran muy menores. Por ejemplo, el arancel consolidado para productos industriales que negoció México fue de 35%, pero en la práctica ya estaba aplicando aranceles menores a los miembros del GATT.

Las negociaciones de México ante el GATT en 1979, 1986 y durante la Ronda Uruguay no fueron de nota en lo que se refiere a la generación de precedentes ante ese acuerdo; quizá la principal innovación de México había sido el suscribir un tratado de libre comercio de “nueva generación” con Estados Unidos y Canadá, pero no estaba a la vanguardia en lo que se refería a las negociaciones comerciales multilaterales.

La participación destacada de México en el sistema de comercio multilateral vendría después de concluida la Ronda Uruguay con una controversia en materia de comercio de servicios en telecomunicaciones, y una participación mucho más proactiva y sustantiva en el Programa de Doha para el Desarrollo.

Por lo que se refiere a la controversia en materia de telecomunicaciones, entre 2002 y 2004 México y Estados Unidos se enfrascaron en una disputa en torno a la interpretación que se debía dar a las concesiones ofrecidas por México en materia de comercio de servicios de telecomunicaciones, dentro de negociaciones que se habían realizado después de la conclusión de la Ronda Uruguay.⁷¹ El caso sentó precedente pues fue el primero que abordó el tema de las telecomunicaciones, y fue una llamada de atención para México, que hasta entonces concentraba sus esfuerzos en tratados de libre comercio y veía como de poco alcance e impacto lo acordado en el ámbito multilateral. De pronto, parecía que la OMC en efecto comenzaba a cobrar vida.

Este precedente en la OMC, que se deriva de lo que también podríamos denominar participación reactiva, ha estado acompañado de una participación

⁷¹ Antonio Ortiz Mena L.N. y Ricardo Rodríguez, “Mexico’s Telecommunications Policy: Origins, the WTO Dispute and Future Challenges,” en *Telecommunications Policy* 29:5-6, p. 429-448, 2005.

proactiva durante el Programa de Doha. Durante la IV Reunión Ministerial de la OMC, en la cual se lanzó el Programa de Doha en noviembre de 2001, México encabezó el grupo de trabajo sobre propiedad intelectual. Dentro del rubro de propiedad intelectual (y en el marco del acuerdo sobre comercio y propiedad intelectual denominado TRIPS) en agosto de 2003 México logró que se llegara a un acuerdo mediante el cual se permitiera la comercialización de copias genéricas de medicinas de patente destinadas a combatir los síntomas del SIDA y otras pandemias en países menos desarrollados.

Dentro del ámbito de la solución de controversias, tarea de creciente importancia en la OMC toda vez que las negociaciones arancelarias se están realizando cada vez más por la vía bilateral o regional, en noviembre de 2002 México sometió a discusión una propuesta de modificaciones al Entendimiento sobre Solución de Diferencias que hiciera más expedito el procedimiento de autorización para tomar represalias en contra de países que mantengan medidas violatorias de sus compromisos ante la OMC, ya que hasta ahora las demoras en este sentido han resultado muy costosas y las victorias un tanto pírricas.

Asimismo, Cancún fue sede de la V Reunión Ministerial de la OMC en septiembre de 2004. La Ministerial era meramente un alto en el camino antes de la VI Ministerial a celebrarse en Hong Kong en diciembre de 2005, cuando se tenía contemplada la conclusión del Programa de Doha, y por lo tanto no era factible cerrar las negociaciones en Cancún. Aun así, había muchas expectativas de avance. La Ministerial de Cancún terminó en fracaso puesto que no se lograron acuerdos generales en cuanto a lineamientos sobre los cuales seguir las negociaciones. No obstante, representa una nueva fase de mayor activismo de México en el ámbito multilateral.

Conforme se erosionan las preferencias arancelarias de México derivadas de sus tratados de libre comercio, como resultado de la suscripción de tratados de libre comercio por parte de nuestros socios y del avance de negociaciones comerciales multilaterales, los costos para México de buscar un perfil modesto en el ámbito multilateral irán en aumento.

Mitos y realidades: México ante el FMI, el GATT y la OMC

Esta revisión de la actuación de México ante el FMI y el GATT/OMC, aunque somera, da lugar a diversas reflexiones. En esta sección final se ofrecen algunas consideraciones en torno a la razones por las cuales México decidió formar parte del FMI pero no así del GATT, sobre el legado de la actuación de México en el FMI y el GATT/OMC, y sobre las lecciones que estas experiencias arrojan para algunos de los retos que México enfrenta en su política económica internacional.

En primer término está la paradoja de las razones por las cuales participó en el FMI pero no se adhirió al GATT. De hecho, puede argumentarse que los

costos de ingreso al FMI se minimizaron y los del ingreso al GATT se exageraron.

El costo financiero del ingreso al FMI fue de 90 millones de dólares, y esta cifra resulta muy alta cuando consideramos que en 1945 representaba aproximadamente $\frac{1}{4}$ de las reservas que tenía el Banco de México, que eran de 373 millones de dólares. Asimismo, se argumentaba que el tipo de cambio que se pedía no era fijo sino estable y que en todo caso se permitía una variación de hasta un 10% sin previa consulta. Muy pronto, en 1948, las autoridades se percataron de que para equilibrar la balanza de pagos se requería no sólo de financiamiento por parte del Fondo sino de una devaluación de gran envergadura y de duración prolongada. Asimismo, como mostró la actuación reactiva de México a lo largo de los decenios, en numerosas ocasiones sí se generaron tensiones entre las preferencias de política monetaria de México y sus compromisos ante el FMI. Aun así, la decisión de adherirse se puede considerar acertada pues en el contexto de posguerra ya se preveían problemas en balanza de pagos y no existían fuentes alternas de liquidez internacional de las que México pudiera hacer uso. Asimismo, tampoco quedaba claro cómo iba a operar el Fondo en una serie de instancias, y fue sólo en la praxis como se fueron aclarando sus políticas.

Ciertamente, la actuación del FMI fue desafortunada en varias instancias; en lo político, al otorgar apoyo a regímenes que violaban sistemáticamente los derechos humanos y al imponer condiciones de préstamos que no siempre tomaban en cuenta las opiniones y necesidades de algunos países que los recibían. Esto no fue el caso de México, el cual logró importantes negociaciones con el Fondo como se señala en el apartado sobre la participación reactiva. En lo financiero, las medidas que sugirió el FMI en ocasiones agravaron las crisis que intentaba resolver, como en Tailandia a finales de la década de 1990,⁷² aunque en otras ocasiones como en la crisis financiera de México de 1994/1995 el apoyo del fondo sí logró su cometido al evitar que una recesión se convirtiera en una depresión y ayudar a la pronta reactivación de la economía.⁷³

Por el contrario, en lo tocante al GATT, desde el discurso de Beteta en La Habana en 1947 y durante décadas, culminando con el discurso de López Portillo en 1980, prevaleció la visión del GATT como un “vaso medio vacío”. Es decir, se hacía hincapié en supuestas limitaciones del GATT y se le pedía demasiado al considerarlo casi equivalente a una política general de desarrollo, mientras se soslayaba su potencial. Por ejemplo, es notable que la solución de controversias, piedra angular del actual sistema comercial y cuyos primeros esbozos se presentan en la Carta de la Habana, no se menciona ni por parte de Beteta ni López Portillo.

⁷² Joseph Stiglitz, *El Malestar en la Globalización*. México, D.F.: Taurus: 2002.

⁷³ Bradford De Long, Bradford, Christopher De Long, y Sherman Robinson, “The Case for Mexico’s Rescue: The Peso Package Looks Even Better Now”, en McQuillan y Montgomery *op. cit.*

Se hace referencia frecuente a la desigualdad de grado de desarrollo económico de los países y, en cierta manera, a la inclemencia de las leyes del mercado las cuales debían ser matizadas mediante el uso activo de políticas arancelarias. No obstante, no se considera el papel que el GATT podía jugar tanto para abrir mercados como para dirimir diferencias dentro de un ámbito de reglas y no meramente el poder de mercado. El hecho de que el Senado de Estados Unidos haya indicado que no ratificaría la Carta de la Habana señala el potencial de apertura de mercado que, en principio, tenía el proyecto de la OIC. Por otra parte, una vez que se examinan las reglas del GATT y lo limitado de los compromisos a los que se llegó durante sus primeros años de existencia, vemos que los costos de ingreso eran en verdad muy bajos (y aun lo fueron para México en 1979 y 1986), mientras que sí se ofrecían beneficios tangibles aunque limitados.

Lo anterior no significa que la OMC haya estado exenta de sendas críticas. Los problemas que destacados analistas como Dani Rodrik señalan no se alejan mucho de lo que hace medio siglo apuntó Beteta: el sistema multilateral del comercio no ha abordado de manera efectiva la apertura efectiva de los mercados agrícolas, no toma en cuenta las necesidades específicas de los países de acuerdo a sus particulares condiciones y, en términos generales, no ha apoyado de suficiente manera al desarrollo.⁷⁴ Sin embargo, aun críticos como Rodrik reconocen la importancia de insertarse en la economía internacional y del mercado y la competencia económica, y es en el GATT y la OMC en donde se han dado avances en las negociaciones agrícolas, pues es el único foro que aglutina tanto a los productores eficientes como a los que otorgan grandes subsidios a la producción y la exportación. Asimismo, la OMC aún ofrece espacios importantes de discreción en políticas como para que el Estado desempeñe un papel para impulsar el desarrollo económico.⁷⁵

Ello nos lleva a considerar que en cierta medida prevaleció un criterio de posibles costos derivados de la no participación en el FMI complementado de beneficios tangibles, y de supuestamente pocos beneficios derivados del ingreso al GATT aunados a un supuesto alto costo de ingreso al Acuerdo. Esta estimación no siempre estuvo ajustada a la realidad, pero quizá la percepción haya jugado un papel importante en la decisión y se decidió actuar cuando se percibían altos costos por la inacción, y se decidió no actuar cuando se estimó que la inacción no arrojaría mayores costos.⁷⁶

Por lo que toca a la actuación de México ante el FMI, queda claro que no hubo una política exterior pasiva (o no activa, para seguir la terminología de

⁷⁴ Dani Rodrik, "The Global Governance of Trade as if development really mattered". Nueva York: PNUD, 2001.

⁷⁵ Ken Shadlen, "Regional vs. Multilateral Strategies for Economic Integration: NAFTA in the Context of the WTO." Trabajo presentado en la conferencia "Features of Contemporary World Politics Affecting Mexico", Universidad de Oxford, Centro de Estudios Mexicanos, febrero 21 y 22 de 2003.

⁷⁶ Es posible que estas posturas estén relacionadas con sesgos sobre la ponderación de costos y beneficios, en el sentido en el que han estudiado este tipo de comportamiento Daniel Kahneman y Amos Tversky, *Choices, Values, and Frames*. Nueva York: Cambridge University Press, 2000.

Ojeda) en los años 50 y 70. Por lo que se refiere a la actuación proactiva, quizá la política no fue muy visible, pero sí activa y relevante. El principal legado de la actuación de México en el FMI, empero, se deriva de la actuación reactiva. Esta actuación resulta de gran interés toda vez que es común hablar de la influencia del FMI sobre la economía mexicana, pero no de la influencia de México sobre el actuar del FMI. De hecho, si consideramos a un régimen internacional como una serie de normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones sobre la cual convergen las expectativas de los actores,⁷⁷ México ha contribuido de manera sensible a configurar el régimen monetario de la segunda mitad del siglo XX.

Para recordar algunos de los hitos en esta actuación, basta mencionar la creación de los acuerdos de crédito contingente y la condicionalidad, el uso del tipo de cambio flotante para corregir desequilibrios en balanza de pagos (en la era de tipos de cambio fijos), el uso de créditos contingentes para hacer frente a la fuga de capitales, la autorización del uso de devaluaciones preventivas, y la condicionalidad cruzada.⁷⁸

La actuación de México en el GATT es mucho más modesta, en parte simplemente porque tiene 40 años más de historia en el FMI. Si bien la actuación proactiva de México en el FMI ha pasado acaso inadvertida, y la actuación proactiva es vista privilegiando el efecto del FMI sobre México y no viceversa, la actuación de México en el GATT ha sido mucho más visible, como en los debates que se dieron en torno a su ingreso en 1979 y en 1985-1986, pero el impacto del ingreso y de su actuación ha sido mucho menor.

A pesar de que México ingresó al GATT en 1986, puede considerarse que es hasta inicios del presente siglo, durante el Programa de Doha, que comienza a tener una participación de nota, tanto en lo voluntario como lo involuntario.

¿Qué saldo arroja el activismo en el FMI y la relativa pasividad, hasta fechas recientes, en la OMC? Una manera de abordar esta cuestión es preguntándonos si México hubiera estado mejor servido fuera del FMI y dentro del GATT. Por lo que se refiere a lo primero, con o sin FMI México hubiera experimentado problemas en balanza de pagos durante la posguerra, y habría enfrentado serios retos para buscar recursos para hacerles frente. Asimismo, el tipo de cambio fijo e inalterado que prevaleció en México de 1954 a 1976 brindó gran certidumbre a los inversionistas nacionales y extranjeros y permitió realizar acciones con visión de largo plazo; fue un elemento esencial de la llamada era del "milagro mexicano". Durante esta etapa, México realizó varios giros en el FMI que coadyuvaron a mantener la paridad. Asimismo, voluntaria e involuntariamente contribuyó a crear el régimen monetario de la segunda mitad del Siglo XX. De haberse mantenido al margen del FMI, su influencia sobre este régimen probablemente hubiera sido nula.

⁷⁷ Stephen Krasner (ed), *International Regimes*, Ithaca, Nueva York: Cornell University Press, 1983.

⁷⁸ Financiamiento FMI y banca comercial, y financiamiento FMI y Banco Mundial.

Por lo que toca al GATT, los costos de ingreso se exageraron, y en cambio se soslayaron los costos del no ingreso. De haber accedido a suscribir el GATT en 1947 México probablemente no hubiera tenido una política comercial tan errática y se hubiera dado una apertura más gradual, con tiempos adecuados para hacer los ajustes necesarios. Países como Brasil, que ingresaron al GATT desde sus inicios, pudieron seguir adelante con una política de industrialización por sustitución de importaciones y realizaron una apertura comercial más gradual que la mexicana. México también hubiera tenido muchas más oportunidades de contribuir a la creación del régimen comercial multilateral al formar parte de éste, como lo hicieron Brasil y la India y como el propio México lo hizo en el ámbito monetario.

Se podría argumentar que el costo de influir en la creación del régimen financiero de posguerra fue alto en términos de soberanía, pues en varias ocasiones México tuvo que seguir las directrices del FMI. Al respecto, cabe recordar que México logró influir en los términos bajo los cuales se contrajeron compromisos con el Fondo y, sobre todo, que fueron crisis económicas en México las que lo llevaron a recurrir a éste, el cual no fue causante de las crisis de 1976, 1982 y 1994. De hecho, si no se hubiera contado con los recursos del Fondo las alternativas de solución a las crisis hubieran sido aún menos de las que se tenían: en esas instancias se decidió que un crédito del Fondo era lo aconsejable; es decir, desde esta óptica el FMI abría un abanico de opciones posibles para el gobierno mexicano en tiempo de crisis, en lugar de reducirlas. Si la soberanía se entiende como la capacidad para decidir las acciones que se toman en el ámbito interno e internacional, puede sostenerse que el Fondo no atenta contra la soberanía de México toda vez que cada acercamiento al organismo es enteramente voluntario, y ofrece alternativas de acción, no las reduce.

Algo similar puede decirse en torno a la OMC: efectivamente impone límites a la autonomía en cuanto al manejo de la política comercial se refiere, pero el margen de maniobra que permite es aún considerable, la participación en el organismo es voluntaria, y abre opciones de política que de otra manera no estarían abiertas, como la posibilidad de participar en negociaciones para reducir los subsidios agrícolas a la producción y exportación, y de utilizar el mecanismo de solución de controversias con el fin de asegurar que los derechos adquiridos por México derivados de su membresía en la OMC sean cabalmente respetados. No es casual que China, un país celoso de su soberanía e interesado en mantener un importante papel del Estado en el desarrollo económico, haya pasado años realizando esfuerzos por ingresar a ese organismo: le abre espacios y opciones de política que de otra manera no tendría.

Una lección importante que se desprende de la actuación de México en el FMI es que en periodos de crisis se abren oportunidades para ajustar las reglas del juego, y una buena estrategia, capacidad técnica y habilidad negociadora

le pueden otorgar a los representantes de un país un poder mucho mayor que el que se deriva de las condiciones materiales del país, tales como ubicación y dimensión geográfica, tamaño de economía, y población. Es en periodos de crisis e incertidumbre cuando las ideas pueden tener un peso importante en la conformación de reglas del juego,⁷⁹ y este potencial sólo se puede aprovechar si se participa en él.

A pesar de las quejas, muchas de ellas bien fundadas, que se han expresado sobre el FMI y el GATT desde su fundación hasta nuestros días, es notable que cada vez más países se estén incorporando a ambas instancias y sean nulas las situaciones en donde un país ha salido voluntariamente del Fondo o del GATT/OMC.

Lo anterior hace pensar que los costos de "salida" de esos organismos son muy elevados, así como el costo de mantenerse al margen de ellos. Por ello, parece preferible participar activamente en ellos y ejercer la "voz" en lugar de buscar una "salida"⁸⁰ poco viable, o una "lealtad" que implique aceptar acríticamente las reglas del juego del comercio y las finanzas internacionales. La creación de instituciones internacionales es sumamente difícil y sólo se da en ciertas coyunturas del entorno internacional, por lo que la experiencia nos indica que comúnmente son mayores los costos del alejamiento de las mismas o la búsqueda por construir alternativas "desde cero" que participar en ellas y buscar ajustes graduales pero relevantes.

⁷⁹ Judith Goldstein y Robert O. Keohane, *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press, 1993.

⁸⁰ Albert Hirschman, *Salida, Voz y Lealtad: Respuestas al Deterioro de Empresas, Organizaciones, y Estados*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1977.

Bibliografía

Beteta, Ramón, (1947), "Discurso pronunciado por el señor licenciado Ramón Beteta, Secretario de Hacienda y Crédito Público, ante la Asamblea Internacional de Comercio y Empleo el día 26 de noviembre en la ciudad de La Habana, Cuba." México: *El Mercado de Valores* Año VII No. 48, Lunes 1º de Diciembre.

Cárdenas, Enrique, (1994), *La Hacienda Pública y la Política Económica 1929-1958*. México, Fondo de Cultura Económica.

_____, (1996), *La Política Económica en México: 1950-1994*. México, Fondo de Cultura Económica.

De Long, Bradford, (1999), Christopher De Long, y Sherman Robinson. "The Case for Mexico's Rescue: The Peso Package Looks Even Better Now," en Lawrence McQuillan y Peter C. Montgomery (editores). *The International Monetary Fund: Financial Medic to the World?* Stanford, California: Hoover Institution Press.

De Vries, Margaret, (1986), *The IMF in a Changing World: 1945-1985*. Washington, D.C.: FMI.

Edwards, Sebastián y Moisés Naím. Mexico 1994: *Anatomy of an Emerging Market Crisis*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1997.

Eichengreen, Barry, (1996), *Golden Fetters: The Gold Standard and the Great Depression, 1919-1939*. Nueva York: Oxford University Press.

Gold, Joseph, (1988), "México y la Evolución de las Prácticas del Fondo Monetario Internacional", *El Foro*, Octava Época, No 4: 54-55.

Goldstein, Judith y Robert O. Keohane, (1993), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.

Gowa, Joanne, (1988), "Public Goods and Political Institutions: Trade and Monetary Processes in the United States", *International Organization*, 1988, 42: 1: 15-32.

Hirschman, Albert O. (1977), *Salida, Voz y Lealtad: Respuestas al Deterioro de Empresas, Organizaciones, y Estados*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Kahneman, Daniel y Amos Tversky, (2000), *Choices, Values, and Frames*. Nueva York: Cambridge University Press.

Kapur, Devesh *et al.* (2000), *The World Bank: its First Half Century*. Washington, D.C.: Brookings.

Krasner, Stephen (ed). (1983), *International Regimes*. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.

Luna Guerra, José. Minuta de la Reunión 55/11 del Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional, 4 de marzo de 1955. Documento 178780.

Macrory, Patrick F. J., Arthur E. Appleton y Michael G. Plummer (eds), (2005), *The World Trade Organization: Legal, Economic, and Political Analysis*. Nueva York: Praeger.

Malpica de la Madrid, Luis, (1988), *¿Qué es el GATT? Las Consecuencias Prácticas del Ingreso de México al Acuerdo General*. México: Grijalbo.

Martínez Ostos, Raúl, (1951), "International Monetary Fund Executive Board Document 818 Supplement 1," Enero 23. Documento 241550

_____, (1952a), Minuta de la Reunión 52/57 del Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional, 1 de octubre. Documento 179043.

_____, (1952b) Minuta de la Reunión 52/57 del Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional, 1 de octubre. Documento 179044.

McQuillan, Lawrence J. y Peter C. Montgomery (editores), (1999), *The International Monetary Fund: Financial Medic to the World?* Stanford, California: Hoover Institution Press.

Musacchio, Humberto, (1989), *Diccionario Enciclopédico de México Ilustrado*. México: Andrés León Editor (4 vols).

Ojeda, Mario, (2000), México: *El Surgimiento de una Política Exterior Activa*. México: SEP.

Ortiz Mena L.N., Antonio, (2004), "The Political Economy of Mexico's Trade Policy," en Vinod Aggarwal, Joseph Tulchin and Ralph Espach (eds), *The Strategic Dynamics of Latin American Trade*, Stanford University Press-The Woodrow Wilson Center.

_____, (2004) "Mexico: A Regional Player in Multilateral Trade Negotiations," en Miguel Lengyel and Vivianne Ventura Dias (eds), *Trade Policy Reforms in Latin America*, Palgrave MacMillan.

_____, (2005) "Mexico," en Patrick F. J. Macrory, Arthur E. Appleton y Michael G. Plummer (eds), *The World Trade Organization: Legal, Economic, and Political Analysis*. Nueva York: Praeger.

Ortiz Mena L.N., Antonio y Ricardo Rodríguez, (2005), "Mexico's Telecommunications Policy: Origins, the WTO Dispute and Future Challenges," en *Telecommunications Policy* 29:5-6, p. 429-448.

Rodrik, Dani, (2001), "The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered", Nueva York: PNUD.

Shadlen, Ken, (2003) "Regional vs. Multilateral Strategies for Economic Integration: NAFTA in the Context of the WTO", Trabajo presentado en la conferencia "Features of Contemporary World Politics

Affecting Mexico," Universidad de Oxford, Centro de Estudios Mexicanos, febrero 21 y 22.

Spero, Joan E. y Jeffrey A. Hart, (2002), *The Politics of International Economic Relations*. Nueva York: Wadsworth.

Stiglitz, Joseph, (2002), *El Malestar en la Globalización*. México, D.F.: Taurus.

Suárez, Eduardo, (1977), *Comentarios y Recuerdos (1926-1946)*. México, D.F.: Editorial Porrúa.

Suárez Dávila, Francisco, (1976), Minuta de la Reunión 76/96 del Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional, 30 de junio. Documento 180287.

_____, (1994), "La Política Financiera Internacional de México: Relaciones con el Banco Mundial y el FMI," *Comercio Exterior* p. 853-864, Octubre.

Torres, Blanca, (1984), *Historia de la Revolución Mexicana 1940-1952: Hacia la Utopía Industrial*. México: El Colegio de México.

_____, (2000), *De la Guerra al Mundo Bipolar*. El Colegio de México-Senado de la República.

Urquidi, Víctor L. (1994), "Bretton Woods: Un Recorrido por el Primer Cincuentenario," *Comercio Exterior* p. 838-847, Octubre.

_____, (1996), "Bretton Woods y México: Balance del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial." *Revista Mexicana de Política Exterior* 50 (Primavera-Verano): 171-189.

Urquidi, Víctor L. y Consuelo Meyer, (1946), *Memorandum Sobre las Operaciones de México con el Fondo Monetario Internacional*. México: El Banco de México.

Vázquez Pando, Fernando A. (1991), *El Fondo Monetario Internacional: El Sistema Monetario Internacional y el Derecho Monetario Internacional*. México: Escuela Libre de Derecho y Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.

Zoraida Vázquez, Josefina, y Lorenzo Meyer, (1994), *México Frente a Estados Unidos (Un Ensayo Histórico, 1776-1993)*. México: Fondo de Cultura Económica.