RELACIONES CONTINENTALES EN NORTEAMÉRICA: UN ANÁLISIS DE LAS RELACIONES TRIPARTITAS MÉXICO-ESTADOS UNIDOS-CANADÁ*

GUSTAVO DEL CASTILLO V.

INTRODUCCIÓN

EN ESTE TRABAJO SE PLANTEA que las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos podrían explicarse mejor si se estudian dentro del contexto de las que existen entre Canadá y Estados Unidos. Después de todo, mucho se ha dicho de la existencia de una relación especial entre Canadá y Estados Unidos, similar a la que supuestamente hay entre México y su vecino del norte.

En términos generales, la pregunta a la que habría que responder es si en los centros de toma de decisiones en Estados Unidos se considera a la relación con Canadá como un posible ejemplo de lo que pudiera establecerse con México. En otras palabras, si el ejercicio de las relaciones Canadá y Estados Unidos sería modelo para fundamentar lo que pudiera llegar a ser el bilateralismo entre México y Estados Unidos.

Una segunda cuestión que se quiere explorar es si en algún momento de la relación México-Estados Unidos es conveniente plantear un esquema de relaciones "tripartitas" que incluiría a Canadá en una triangulación de negociaciones en la cual habría una alternativa para intensificar las relaciones bilaterales entre los dos países. O bien, si la dirección de los intercambios comerciales de México debería recalcar o apoyarse en el multilateralismo, resultado de la adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

Este análisis se hará utilizando las experiencias más recientes tanto de México como de Canadá, con Estados Unidos, en su esfuerzo por conformar instrumentos más adecuados a la relación comercial; específicamente, se centrará en las negociaciones actuales de ambos países para

* Trabajo presentado en el II Congreso Nacional de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI), en Tijuana, B.C., del 15 al 17 de octubre de 1987.

firmar tratados comerciales con su vecino común. Canadá intenta llegar a un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, mientras que México actualmente negocia un convenio de comercio —no en la misma escala que el canadiense— para agilizar la relación comercial con Estados Unidos.

CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS

Al escribir sobre la cultura política canadiense (especialmente referida a la secta anglo-parlante), John Dickey comenta:

> Dice la leyenda que los canadienses saben, al nacer, que "Estados Unidos te atrapará si no te cuidas", y que los estadunidenses, al morir, sólo saben de Canadá que "ahí hace mucho frío".[1]

En este sentido, los mexicanos tienen mucho en común con los canadienses; para la mayoría de nosotros, la historia de las relaciones México-Estados Unidos comienza en 1847. Además, todos sabemos que al norte del río Bravo hace frío, que hay muchos güeros y que, con suerte, se pueden ganar muchos dólares.

Un estudio para evaluar las relaciones Canadá-Estados Unidos menciona un número de tendencias en la relación bilateral:

> Primero, más asuntos están politizándose, en comparación con el pasado; segundo, cada país tiende a realizar más acciones unilaterales que antes; tercero, cuando hay acercamiento y mucha reciprocidad, es en áreas técnicas con poco peso político; cuarto, el manejo de asuntos es más político por parte de Canadá, en tanto Estados Unidos tiende a burocratizar buena parte de la relación; quinto, los canadienses ven con recelo la vinculación de asuntos en negociaciones, mientras que los estadunidenses prefieren un "enfoque amplio" en muchas materias; sexto, las acciones estadunidenses tienen mayor impacto en la política interna canadiense que [viceversa]; siete, se ha ampliado la "brecha" entre los dos países en algunos terrenos, en especial el de los energéticos y el de asuntos relacionados con la conservación del ambiente.[2]

En términos generales y sin señalar aspectos especiales de la relación México-Estados Unidos, el resumen anterior es una buena descrip-

[1] John S., Dickey, *Canada and the American Presence*, Nueva York: New York University Press, 1975, p. xi.

[2] Dean Rusk Center. *Comparatives Facts on Canada. Mexico and the United States*, The University of Georgia, School of Law, 1979.

ción de algunos temas preocupantes sobre relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Canadá.

Aún así, existen diferencias sustanciales entre la relación que tiene Estados Unidos con Canadá y la que existe con México. En este trabajo no se trata de hacer una descripción completa de la realidad canadiense, sino sólo de resaltar aquellas dimensiones especialmente significativas para ayudar al entendimiento de las relaciones entre México y Estados Unidos.

Estas diferencias toman tal importancia que llegan a afectar la relación bilateral entre Canadá y Estados Unidos. La relación comercial entre ellos es la más intensa del mundo, siendo cada nación la fuente principal tanto de exportaciones como de importaciones de la otra.

Según se puede apreciar en los datos estadísticos, en 1979 estas dos ramas representaron más de 45 000 millones de dólares; aumentaron en sólo tres años a más de 80 000 millones, y en 1985 el intercambio comercial llegó a 130 000 millones de dólares. Esta dimensión de intercambio se ve reforzada por las inversiones norteamericanas en Canadá, concentradas en aquellos sectores que los canadienses consideran estratégicos y son, por ende, una importante fuente de preocupación y de conflicto entre los dos países. Como puede verse en el cuadro 1, los canadienses tienen razón en alarmarse al ver sectores enteros de su economía en manos de extranjeros. Esta inquietud se vuelve más aberrante cuando se toma en cuenta que:

> el control extranjero explica que haya aumentado, en el comercio canadiense, la proporción de las transferencias "intra-firma" (es decir intercambios de bienes y servicios entre filiales de una transnacional).[3]

Las relaciones comerciales bilaterales no solamente son extensas, como ya se ha visto, sino que su tendencia histórica ha sido un constante aumento en su intensidad. Las gráficas 1 y 2 nos muestran que la intensificación de estas relaciones ha sido a costo de un menoscabo de las multilaterales.

El cuadro 2 muestra los resultados de una encuesta de opinión pública canadiense que identificó a los sectores de comercio e inversión extranjera como los más importantes de la relación bilateral. En su informe de gobierno de 1987, el presidente Ronald Reagan hizo explícita esta relación al señalar que una prioridad de su régimen es llegar a firmar un acuerdo de libre comercio entre ambas naciones. Los mismos cana-

[3] Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, *Report*, vol. 1, Ottawa: Minister of Supply and Services, 1985, p. 243.

CUADRO I

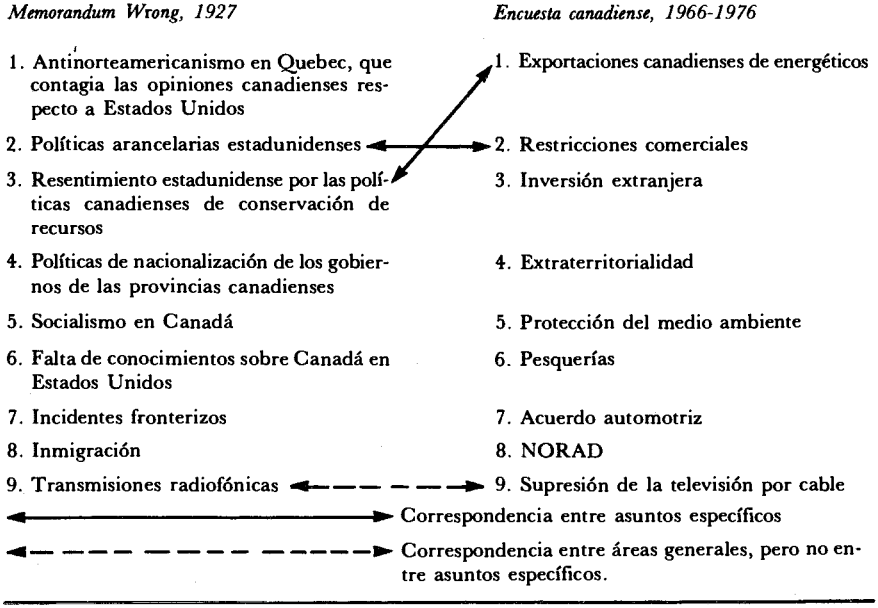
Industrias clave canadienses bajo control extranjero

Industria	*% bajo control de EUA*	*% total bajo control extranjero*
Alimentos y bebidas	26	35
Textiles, ropa, etcétera	31	38
Papel, ramos conexos	31	42
Metales primarios	35	43
Fabricación de metales	40	47
Extracción de metales	58	62
Productos eléctricos	57	65
Maquinaria	67	75
Combustibles minerales	65	83
Equipo de transporte	75	85
Productos químicos, hule, petróleo y carbón	70	93
Total de manufacturas	45	59
Total de minería	58	68

Fuente: *Canada Report*, Canadian Embassy, Washington, D.C., 22 de marzo de 1974.

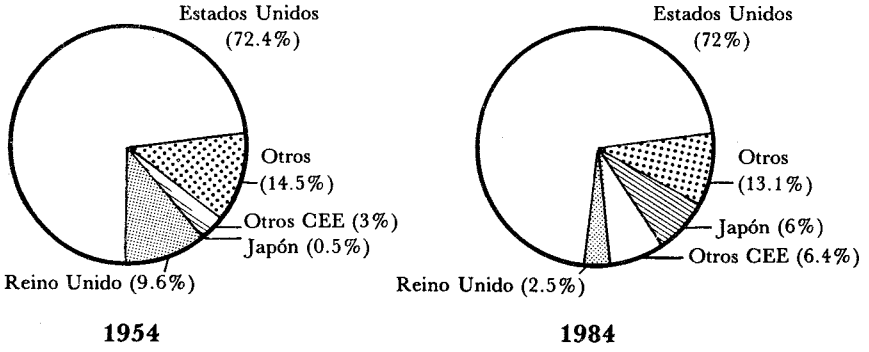
CUADRO 2

Cuestiones clave en las relaciones Canadá-Estados Unidos



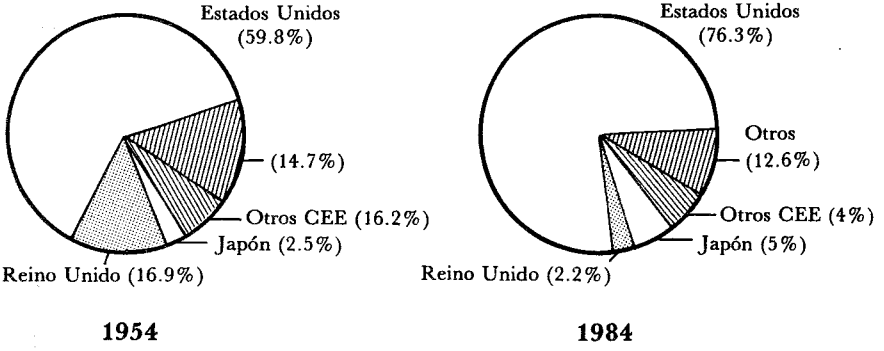
GRÁFICA 1

Importaciones canadienses por país o área, 1954 y 1984
(Distribución porcentual)



GRÁFICA 2

Exportaciones canadienses por país o área, 1954 y 1984
(Distribución porcentual)



Nota: En lo que se refiere a los países de la Comunidad Económica Europea, Dinamarca, Irlanda y Grecia se toman en cuenta sólo en la gráfica correspondiente a 1984.

Fuente: *Statistics Canada. Historical Statistics of Canada*, 2a. ed., Ottawa, Statistics Canada, 1983. Series G408-414 (para la gráfica 1) y G401-407 (para la gráfica 2).
Statistics Canada. Summary of External Trade, diciembre de 1984, Cat. núm. 65-001, Ottawa, Ministery of Supply and Services Canada, 1985.

dienses, preocupados por la productividad de su aparato industrial, llegan a la conclusión de que:

> se conseguirán mejor la restructuración, el crecimiento y la competitividad de la industria canadiense por medio de la negociación de un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos.[4]

Aun aceptando el vigor y la extensión de las relaciones comerciales existentes, no se puede decir que haya un consenso absoluto sobre el camino a seguir respecto de Estados Unidos y si dicha decisión debería tomar la forma de un acuerdo de libre comercio. Marjorie Cohen comenta sobre una aparente dimensión que no ha sido lo suficientemente discutida en el ámbito canadiense:

> Las grandes diferencias de poder de mercado, entre los sectores privados de Canadá y Estados Unidos, y de poder político, entre los gobiernos, no se ha tomado en cuenta al calcular los efectos de la liberalización del comercio entre ambos países.[5]

La ambivalencia política sobre cuál vía adoptar en esta relación bilateral se da por el reconocimiento de los beneficios económicos que se obtendrían por la intensificación comercial y de las inversiones. Al mismo tiempo hay conciencia sobre las pérdidas culturales y de autonomía política y económica —las cuales apoyan la idea de una dependencia— que son causa del resurgimiento del nacionalismo canadiense.

Incluso si existiera un consenso sobre la necesidad de llegar a un acuerdo de libre comercio entre estos dos países, quedarían todavía por debatirse aquellas características del libre comercio que serían más fácilmente adoptadas por el Parlamento canadiense y por el Congreso norteamericano respectivamente, en virtud de los parámetros existentes del comercio bilateral.

INSTRUMENTOS DE LA RELACIÓN BILATERAL CANADÁ-ESTADOS UNIDOS

La relación entre Canadá y Estados Unidos se vuelve más intensa debido a una multiplicidad de mecanismos que ambos signantes recalcan como

[4] Senate of Canada, Standing Committee on Foreign Affairs, *Canada-United States Relations*, vol. 3, "Canada's Trade Relations with the United States", Summary III, 1982.

[5] Marjorie Cohen, y Daniel Drache, "Politics: The Heart of the Free Trade Debate", en Christian Deblock, *Un marche, deux societes?*

de carácter informal. Esto se debe a que los dos prefieren esta vía que utilizar instrumentos tales que los llevaran a formalizar los vínculos. Cada uno de los cincuenta estados norteamericanos tiene algún tipo de relaciones con Canadá, ya sea en forma de "entendimientos" o de convenios formales, lo que puede verse en el cuadro 3. Esta característica no está ausente de la relación México-Estados Unidos. Lo que en la actualidad sí está fuera de las relaciones México-Estados Unidos, pero que es una característica de las de Estados Unidos y Canadá, es la presencia de mecanismos formales de *consulta permanente*, los que se encargan de aspectos vitales de la relación bilateral. Se concentran fundamentalmente en cuestiones de defensa (NORAD); política económica (*Canada-U.S. Balance of Payments Committee*); comercio (*Joint Canada-U.S. Com-*

CUADRO 3

Cuestiones clave en las relaciones Canadá-Estados Unidos
(Distribución de tipos de interacción)

Estado	*Acuerdo*	*Entendimiento*	*Arreglo*	*Total*	*Estado*	*Acuerdo*	*Entendimiento*	*Arreglo*	*Total*
Alabama	0	0	2	2	Montana	4	6	21	31
Alaska	1	1	9	11	Nebraska	0	7	6	13
Arizona	0	1	7	8	Nevada	0	1	5	6
Arkansas	2	1	1	4	New Hampshire	0	4	21	25
California	3	4	11	18	New Jersey	2	3	9	14
Colorado	0	4	12	16	New Mexico	0	2	2	4
Connecticut	0	5	5	10	New York	0	5	43	48
Delaware	2	2	0	4	North Carolina	3	0	8	11
Florida	2	0	2	4	North Dakota	1	3	17	21
Georgia	1	0	3	4	Ohio	0	0	6	6
Hawaii	0	1	3	4	Oklahoma	1	3	1	5
Idaho	0	2	5	7	Oregon	2	1	13	16
Illinois	0	2	12	14	Pennsylvania	1	0	9	10
Indiana	0	2	6	8	Rhode Island	0	4	2	6
Iowa	0	7	6	12	South Carolina	2	0	2	4
Kansas	1	2	4	7	South Dakota	2	1	2	5
Kentucky	1	3	6	10	Tennessee	0	0	3	3
Louisiana	0	1	6	7	Texas	2	3	9	14
Maine	3	46	61	110	Utah	0	1	2	3
Maryland	0	5	7	12	Vermont	0	6	25	31
Massachusetts	1	16	7	24	Virginia	0	1	6	7
Michigan	0	6	50	56	Washington	3	3	27	33
Minnesota	0	8	39	47	West Virginia	0	0	1	1
Mississippi	0	0	2	2	Wisconsin	4	4	29	37
Missouri	0	4	4	8	Wyoming	0	0	3	3

Fuente: Roger Frank Swanson, *Intergovernmental Perspectives on the Canada U.S. Relationship*, N.Y., New York University Press, 1978, p. 238.

mittee on Trade and Economic Affairs) y cuestiones del medio ambiente (*International Joint Commission*).

La propuesta, ahora, respecto de esta relación constitucional, es aumentar los parámetros para incluir un acuerdo de libre comercio. La iniciativa para llegar a este convenio partió de Canadá, cuando el 26 de septiembre de 1985 el Primer Ministro, Brian Mulroney, pidió que se explorara la posibilidad de negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. La respuesta norteamericana no se hizo esperar; el 10 de diciembre, el presidente Reagan notificó al Congreso su intención de entablar pláticas con Canadá bajo las reglas establecidas entre la Casa Blanca y los legisladores. Las negociaciones deberían terminar durante la primera semana de octubre y el Presidente firmaría el documento a más tardar el 3 de enero de 1988.

Según los negociadores de ambos países, este convenio debería ser tan amplio como fuera posible y su puesta en marcha sería inmediata, no más allá del año 2000; asimismo, tendría que ser consistente con los dictámenes del GATT. Considerando este esquema fue que se iniciaron las pláticas el 21-22 de mayo de 1986. Se incluyeron los siguientes rubros:

> . . .agricultura, procedimientos aduanales, mecanismos para la resolución de conflictos, energía, compras gubernamentales, protección a la propiedad intelectual, inversiones, barreras no arancelarias, servicios, estándar, subsidios, y aranceles.[6]

Según un experto estadunidense, firmar un acuerdo bajo estas bases significaría

> Para Canadá, esto implicaría aceptar una estructura de nacionalización industrial y desarrollo en consonancia con las ventajas comparativas de las "regiones norteamericanas", que han debilitado, en forma artificial, las barreras comerciales de ambos países.[7]

Además de las inquietudes ya mencionadas respecto de una mayor integración entre Canadá y Estados Unidos sobresalen los beneficios de naturaleza económica; los cálculos existentes muestran que las reducciones arancelarias, resultado de la Ronda Tokio, proporcionaron ventajas en proporción de 62 a 1. Se estima que un acuerdo de libre comer-

[6] U.S. Department of Commerce, "U.S.-Canada Economic Relationship", Office of Canada, 18 de mayo de 1987.

[7] Peter Morici, "U.S.-Canada Free Trade Discussions: What are the Issues?, mimeo. 1974, p. 14.

cio redundaría en beneficios aproximados de entre 25 y 80 a 1. Asimismo, se espera un incremento en el ingreso nacional de entre 3% y 8% y, finalmente, se anticipa un aumento significativo en el empleo porque

> es más probable aumentar los empleos a base de inversiones nuevas que de protección mediante restricciones comerciales.[8]

Respondiendo a estas propuestas de integración por los beneficios que resultarían, la mayoría de los observadores —de uno y otro lado— verían la necesidad de establecer un largo periodo de adaptación de la economía canadiense. Como resultado de ello aparecía un imperativo en la política de Canadá consistente en llegar al multicitado acuerdo de libre comercio en el cual se incluyeran por lo menos tres puntos: primero, que hubiese salvaguardias durante el proceso de transición; segundo, asegurar la asistencia a los sectores afectados negativamente por esa transición y, tercero, colocar salvaguardias de naturaleza política para evitar el eslabonamiento (*link*) de asuntos comprendidos en un acuerdo bilateral, con cuestiones no comprendidas en éste. Existía además la preocupación específica de que deberían existir garantías explícitas respecto de la política de Canadá de recursos energéticos y del uso de recursos naturales. Preocupados los canadienses por la influencia cultural norteamericana, intentaban igualmente continuar con su política de discriminación afirmativa en favor de los "productores" de actividades culturales de su país.

Refiriéndose al ajuste económico necesario, el informe de la *Royal Commission* señala:

> Para facilitar la adoptación al libre comercio, el Reporte propone establecer salvaguardias de transición y servicios de consulta.[9]

Mientras que el proceso de ajuste se considera necesario, a la vez se reconocen los límites de los instrumentos utilizables; además, la protección ofrecida por el ajuste es percibida como limitada en el tiempo. Dicen las autoridades canadienses:

> Las estrategias de crecimiento surgen de las de ajuste. El éxito de las estrategias de ajuste canadienses debe medirse en función de qué tan rápido permiten a las industrias adaptarse a oportunidades económicas cambiantes, no en función de su capacidad para posponer el ajuste.[10]

[8] Royal Commission, *op. cit.*, pp. 11-12.
[9] *Ibid.*, p. 17.
[10] *Ibid.*, p. 241.

La finalidad de un acuerdo de libre comercio es integrar en forma efectiva la economía canadiense a la internacional mediante el principal mercado del mundo, el estadunidense. Existe la clara convicción de que solamente por medio de esta amplia participación llegará Canadá a desarrollar una economía avanzada.

Para concluir, dice la *Royal Commission*:

> Por medio de exponer cada vez más a los productores canadienses a fuerzas del mercado mundial, la economía canadiense se ha vuelto más productiva.[11]

A pesar de lo anterior, la participación canadiense —al igual que la mexicana— en el mercado estadunidense no está asegurada, ni siquiera con la firma de convenios como el de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá o el de comercio e inversiones, propuesto entre México y Estados Unidos. Una de las trabas principales está en la legislación interna de Estados Unidos que marca impuestos compensatorios y establece barreras no arancelarias.

El éxito de las negociaciones multilaterales —desde la Ronda Kennedy hasta la de Tokio— para deshacerse de las barreras arancelarias ha obligado a Estados Unidos tanto a recurrir a prácticas proteccionistas como a establecer una legislación comercial que también está diseñada para proteger a un aparato industrial cada vez menos competitivo a nivel internacional, ya que bajo los acuerdos del GATT está prohibida (en la mayoría de los casos) la instalación de barreras arancelarias. Estos dos elementos conforman una política comercial que entorpece un programa coherente de exportaciones, ya que es difícil anticipar lo punitivo de las acciones que los estadunidenses estén dispuestos a invocar. El no poder definir lo que Estados Unidos considera una "práctica desleal" ha creado una atmósfera de incertidumbre, acompañada por un cierto escepticismo en aceptar la imparcialidad de las decisiones de un organismo como la *International Trade Commission*, cuyas resolusiones sobre prácticas desleales de países exportadores a Estados Unidos están siempre sujetas al vaivén político de esta última nación.

En este contexto donde surge el primer obstáculo para firmar el acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos. En concreto, la demanda canadiense exige que la legislación norteamericana sobre impuestos compensatorios quede supeditada a un instrumento bilateral que decida si la política comercial de alguno de los dos países es injuriosa a la industria del otro. Esto implicaría que el Ejecutivo (la instan-

[11] *Ibid.*, p. 234.

cia negociadora del acuerdo de libre comercio) hiciera a un lado medidas legislativas impuestas por el Congreso. La resolución de este problema era especialmente significativo para Canadá, ya que todas las acciones tomadas en su contra por Estados Unidos, en 1984, fueron por determinaciones de *dumping*.[12] Esta petición canadiense de un instrumento de negociación imparcial fue aceptada por Estados Unidos a última hora, se logró así llegar a un acuerdo de libre comercio entre ambas naciones.

Como se mencionó anteriormente, otra preocupación de Canadá era el periodo de ajuste que dicho acuerdo otorgaría a la industria de los dos países; para comenzar, el convenio no entrará en efecto sino hasta enero de 1989, mientras que ambos países tendrán hasta 1996, para definir un sistema de normas bilaterales que regulen la política comercial en el tema de los subsidios o impuestos compensatorios; en este periodo se habrá que llegar a un sistema de normas bilaterales que regulen la política comercial de países.

RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS EN LA ERA POST-GATT

Desde el comienzo de la crisis económica de 1982, la política económica de México ha evolucionado considerablemente, hacia una apertura comercial; en 1985 firmó un "Entendimiento sobre subsidios e impuestos compensatorios" con Estados Unidos.[13] Para 1986, México era ya miembro del GATT y participaba activamente en la ronda de negociaciones de Punta del Este.[14] El modelo de crecimiento por medio de sustitución de importaciones había caducado y se buscaban ahora nuevos caminos, por ejemplo, reorientar el comercio hacia afuera. Los instrumentos que se utilizarían para regular la relación con Estados Unidos, uno de naturaleza bilateral y el otro de índole multilateral, se juzgaron insuficientes y se pensó en 1986 que era necesario añadir uno más para reglamentar las relaciones comerciales del país con nuestros vecinos del norte; este nuevo instrumento sería un acuerdo comercial y de inversiones entre las dos naciones. En la siguiente sección se presenta un resumen de las características que podrá tener tal negociación.

Ai contrario de las relaciones entre Canadá y Estados Unidos, las que existen entre México y este último no están institucionalizadas

[12] Stephen L. Lande, y Craig VanGrasstek, *The Trade and Tariff Act of 1984*, Lexington, Mass.: Lexington Books, D.C. Heath and Co., 1986, p. 117.

[13] Gustavo del Castillo, "Del Sistema Generalizado de Preferencias a un acuerdo bilateral de comercio", *Comercio Exterior*, vol. 36, núm. 3, marzo de 1986.

[14] Gustavo del Castillo (ed.), *México en el GATT: ventajas y desventajas*, Tijuana, B.C.: El Colegio de la Frontera Norte, 1986.

mediante instrumentos bilaterales de la envergadura de aquellos que regulan las relaciones entre nuestros dos vecinos del norte. La relación entre México y Estados Unidos puede ser igualmente intensa, pero hasta ahora carece de mecanismos permanentes de consulta y negociación. Es cierto que existe un gran número de grupos de trabajo en Estados Unidos que se involucran en asuntos mexicanos; ellos cubren desde asuntos comerciales hasta aquellos relativos a ciencia y tecnología. Una característica de estos grupos es su naturaleza unilateral, por lo que no son un substituto realista y aceptable para los mecanismos de consulta permanente que existen entre Estados Unidos y Canadá.

En este contexto, surgen una serie de interrogantes: ¿hasta qué punto se piensa en México que un acuerdo sobre comercio ayudará la relación comercial? Y, más particularmente, si este tipo de convenio nos salvará de la creciente ola de proteccionismo en Estados Unidos. Habría que preguntarse entonces si un acuerdo comercial podrá estructurarse de tal manera que uno de los resultados de ello fuese la creación de un instrumento reglamentador de la relación comercial bilateral. Otra pregunta relevante, que debe estar en la mente de los estudiosos y políticos de México, es ¿por qué negociar bilateralmente con Estados Unidos, si ya existen los mecanismos de defensa (en contra del proteccionismo) dentro del GATT? En pocas palabras, habría que sopesar los costos y beneficios de una intensificación de la relación bilateral.

En un comunicado conjunto en agosto de 1986, los presidentes De la Madrid y Reagan acordaron negociar un instrumento bilateral de comercio que debería estar listo para firmarse en el lapso de un año. Los avances, empero, no fueron muy espectaculares, ya que la primera reunión informal de trabajo no se celebró sino hasta noviembre de 1986, tres meses después de la declaración presidencial. Las delegaciones formales de los dos gobiernos no se reunieron sino hasta febrero de 1987; luego hubo una reunión en Ixtapa, Guerrero, en mayo. Desde entonces no ha habido consultas formales, ya que a solicitud de México se canceló la reunión propuesta para realizarse en junio. Las negociaciones se reanudaron en Washington a mediados del mes de agosto y desde entonces sólo ha habido debates entre los equipos de negociadores. Se cree, sin embargo, que el acuerdo se firme el 6 de noviembre de 1987.

Aun con el lento avance de estas negociaciones, existe un entendimiento sobre la estructura básica del convenio. En la declaración que ambas naciones hicieron el 23 de abril de 1985 se decía:

> . . .los temas sustantivos pueden incluir, *inter alia*:
> a) la reducción de aranceles y barreras no arancelarias y otras medidas que distorsionan el intercambio comercial;

b) el tratamiento no discriminatorio de las inversiones extranjeras actuales y futuras, así como otras cuestiones de inversión;
c) el establecimiento de fórmulas para hacer explícitas y transparentes las acciones administrativas relacionadas con asuntos comerciales;
d) el mejoramiento de los mecanismos de consulta y de solución de conflictos.

En forma específica, ya existe un consenso sobre dos aspectos fundamentales: por un lado, la necesidad de crear un organismo consultivo y de resolución de conflictos, y por el otro desarrollar una agenda sobre temas de negociación y proporcionar los mecanismos para llevar a cabo un programa de trabajo.

Al llegar a un acuerdo sobre un organismo de consulta y resolución de conflictos de naturaleza permanente y bilateral que tenga autoridad para dar fallos obligatorios, se institucionaliza una relación que cuenta con una historia limitada en términos oficiales. La naturaleza de este instrumento demanda que una vez que alguno de los dos países recurra a él para solucionar un conflicto: primero, se cuente con la presencia de negociadores de ambas naciones. Esto se contrapone a los procedimientos utilizados en el pasado en los cuales, al surgir algún problema, se consultaba sobre si era necesario que se reunieran representantes bilaterales para resolverlo. De esta manera, hubo conflictos cuya solución no se logró sino hasta varios años después, como el caso del atunero o el embargo a las exportaciones porcinas de México. Una segunda característica de este organismo es su diseño, que permite que, cuando alguno de los países recurra a él por un problema, éste quede resuelto en un periodo máximo de 90 días. Si en este lapso no ha sido posible llegar a un acuerdo, las partes están en libertad de recurrir al GATT.

Habiendo establecido estos parámetros en la relación bilateral, surge de inmediato otra interrogante: dada la existencia de un mecanismo de negociaciones bilaterales diseñado para solucionar los problemas que surgen de esta intensa relación, ¿será posible recurrir tanto al instrumento bilateral como al GATT en el caso de existir un conflicto entre los dos países? Para el presente trabajo se investigó si se había considerado el orden jerárquico y la importancia que se le otorgaba a ios distintos mecanismos existentes para resolver conflictos —o sea, si se le daría prioridad al mecanismo bilateral antes de llevar el problema al foro multilateral del GATT.[15] Las respuestas obtenidas indican que el instrumento bilateral tendría prioridad sobre el GATT. No hay duda, entonces, de

[15] Entrevistas personales realizadas en Washington, D.C., del 22 al 26 de junio de 1987.

que México ha decidido intensificar la relación bilateral dándole prioridad al instrumento multimencionado.

Otra dimensión importante del acuerdo es aquella que se refiere a los asuntos de interés comercial para ambos países, y para los cuales se formarían grupos de trabajo. Estados Unidos identifica tres materias en las que quisiera llegar a acuerdos con México: primero, inversiones extranjeras, donde, al igual que en su relación con Canadá, se preocupa por los controles que afectan a sus inversiones en el extranjero, especialmente de los requerimientos de contenido local y requisitos de exportación. La segunda es la de patentes o propiedad intelectual; finalmente, la electrónica, que incluye las telecomunicaciones. México, por su parte, se tardó en identificar los asuntos que obstaculizan la relación comercial; pasó el 13 de junio y aún no había comunicado sus ideas a Estados Unidos. De todas maneras, fuentes clave en Washington informaron[16] que México propuso la discusión de dos temas: servicios y agricultura. Posteriormente en las negociaciones del mes de agosto, México propuso otros dos puntos de negociación, la industria del acero y los textiles.

Al margen del mérito de esta información, lo que sí queda claro es que Estados Unidos ha propuesto asuntos que resultan clave para su economía, por ejemplo, la industria con un alto componente de investigación y desarrollo (R&D) que es más competitiva que la manufacturera, y tiende a evitar que se acreciente el déficit; además, aquélla está protegida por patentes internacionales que garantizan su competitividad, defendiéndola de la piratería de industrias extranjeras. Bajo el SGP, México perdió beneficios debido a represalias de Estados Unidos ante un conflicto sobre patentes. No hay duda entonces que las materias identificadas por Estados Unidos son muy importantes y aparecen como causa de problemas presentes y futuros.

Finalmente, el tema de inversiones extranjeras aparece en el panorama como un mecanismo con el cual defender la tecnología por medio de la inversión directa y el control absoluto de sus industrias en el extranjero. Este programa norteamericano refleja una estrategia que podría dar resultados positivos para ese país —en caso de firmarse acuerdos con México— antes de que el mismo se discuta o deje resultados en el marco multilateral de la ronda del GATT en Punta del Este.

Lo que no queda claro, empero, son las razones por las cuales México quiso incluir en la agenda de negociaciones materias aún no reglamentadas por el GATT, tales como servicios y agricultura, y en donde el levantamiento de la protección existente requeriría de modificaciones

[16] Entrevista personal con el autor el 26 de junio de 1987.

sustanciales a las leyes internas del país, como sería el caso de las telecomunicaciones y de la estructura agraria, donde quedaría afectada la presencia del ejido o de la producción colectiva. Considero que estos temas sí son problemáticos y deben tratarse en las negociaciones de un foro bilateral de consulta y resolución de conflictos, pero que en este momento no son puntos en donde se deba buscar algún tipo de acuerdo más general. Antes bien, habría que esperar para ver los lincamientos que se empiecen a desglosar en Punta del Este.

El acero y los textiles son, para México, dos de los asuntos más problemáticos en la relación bilateral; su presencia en la agenda mexicana ciertamente resaltaría dos de los conflictos más agudos de la economía internacional actual: la tendencia de Estados Unidos a forzar a naciones exportadoras para que reduzcan sus exportaciones mediante las famosas "reducciones voluntarias" o cuotas y, segundo, la imposición de reducciones a las exportaciones de países menos desarrollados por acuerdos más o menos violatorios del GATT, como el Acuerdo Multifibras. Ambas tocan un problema fundamental de la política comercial estadunidense: las cuotas impuestas a las importaciones de acero y el Acuerdo Multifibras protegen a sus sectores industriales improductivos. Un instrumento bilateral para resolver conflictos debería anticipar esta forma de neo-protección, especialmente cuando el programa con el que se promueven los mexicanos se ve revitalizado.

No hay duda de que un mecanismo formal de naturaleza permanente facilitaría la comunicación bilateral, evitando muchos de los problemas, como el perenne del SGP, y las llamadas arbitrarias de senadores norteamericanos para cerrar la frontera a productos mexicanos (ganado, atún, múltiples artículos agrícolas, etc.). Un acuerdo formal, como el propuesto, exige una respuesta oficial a cualquier queja de uno u otro país, situación que no ha sucedido con la manera actual en que se lleva la relación bilateral. El mecanismo de resolución de conflictos también demanda que se le dé una resolución pronta a un problema, para evitar que se alargue, como sucedió con el embargo atunero.

Por otro lado, las llamadas telefónicas y juntas *ad hoc* de la actual relación no dejan una memoria institucional. Con acuerdo formal sí podría establecerse un archivo, lo que facilitaría al gobierno de México el manejo de distintas estrategias. Igualmente, proporcionaría conocimientos acerca de problemas recurrentes y de los actores involucrados, así como de sus respectivas instituciones, su estilo de negociación, etcétera. Estos datos son fundamentales para formular una política bilateral a largo plazo sin altibajos, resultado de personalidades gubernamentales, y dejarían ver —en la confrontación cotidiana con Estados Unidos— cuál es, y cómo expresar mejor, el interés nacional de México.

MÉXICO Y CANADÁ: ASPECTOS DE UNA POLÍTICA CONJUNTA

Después de la discusión anterior sobre puntos fundamentales de las relaciones entre México y Estados Unidos y entre ese país y Canadá, la interrogante que plantea este apartado es: ¿existen suficientes asuntos comunes entre México y Canadá que sirvan de punto de referencia para generar una política comercial conjunta (o similar) hacia Estados Unidos? Tal vez una pregunta más relevante sería ¿cuáles son las acciones norteamericanas respecto a estos dos países que llegarían a generar políticas de respuesta similares o paralelas? Es decir, si en algún momento los intereses nacionales de México y Canadá encuentran puntos de afinidad que susciten una política comercial similar.

Un primer planteamiento debe considerar la evolución de la economía de Estados Unidos en los últimos años y las demandas internas que se han generado en ese país como resultado de dichos cambios. Dentro de este contexto, la variable más esclarecedora y la que los estudiosos canadienses y norteamericanos mencionan repetidamente, es el creciente proteccionismo estadunidense y sus efectos sobre las políticas comerciales (y económicas) tanto de México como de Canadá.

En segundo lugar, indudablemente relacionado con el punto anterior, está la preocupación de Estados Unidos por el trato que otros países dan a sus inversiones y, en especial, el que se les otorga a las patentes norteamericanas.

Por último, y relacionado también con el segundo punto, está el tema de los servicios (basados en una infraestructura de alta tecnología) y los límites que muchos países han puesto a la extensión de las grandes firmas norteamericanas.

Aunque en una primera aproximación este temario aparece como demasiado general, el planteamiento que quisiera hacer es que Estados Unidos negocia estos asuntos de forma disímil con distintas naciones, dependiendo de los límites específicos que estas últimas impongan a la "expansión estadunidense". Puede decirse que este trato diferencial responde —en primera instancia— a la política económica que rige en un país en particular. Por ejemplo, las relaciones estadunidenses respecto a Canadá hacen énfasis en la negociación sobre barreras no arancelarias. En el caso mexicano, estas barreras —aunque tienen importancia— no aparecen, se ha destacado más bien la reducción en las barreras arancelarias y los permisos a las importaciones. Estas diferencias se deben a que a partir de la Ronda Tokio las barreras arancelarias entre Estados Unidos y Canadá se redujeron a niveles muy bajos, mientras que la política comercial hacia México se fundamentaba en la existencia de permisos previos y en altas barreras arancelarias.

No hay duda de que la política norteamericana de negociaciones obedece a requisitos internos, tanto del poder ejecutivo como del Congreso, ya sea porque son resultado de una agenda programática propia, como por las presiones políticas de numerosos grupos de interés. Es debido a ello que los temas de negociación propuestos por los estadunidenses tienen el carácter general que se mencionaba anteriormente. Todo lo dicho no disminuye la importancia (y validez) que toma el programa estadunidense como resultado de políticas diseñadas a promover sus intereses nacionales.

En lo que se refiere al comercio exterior, el interés nacional norteamericano se centra en varias dimensiones: primero, trata de disminuir su déficit comercial (cuantioso en términos de dólares y con valor simbólico negativo, pues pone de manifiesto los problemas de ese gigante para competir en la economía internacional); en segundo término, pretende proteger a la industria manufacturera tradicional (incluyendo la del acero) mientras que este sector alcanza una nueva competitividad internacional. Y, por último, procura defender aquellas industrias con un elevado componente tecnológico en las que se ha invertido cuantiosamente en investigación y desarrollo y donde se piensa que Estados Unidos tiene ciertas ventajas comparativas.[17] El programa estadunidense de negociaciones comerciales multilaterales y las relaciones bilaterales con México y Canadá, son resultado de estos factores. Aparece, entonces, dicho programa como "proteccionista" y muestra tanto el sentido del imperio norteamericano, como su percepción del contexto mundial en el cual tienen que competir. Una observadora escribe:

> El resultado es que Estados Unidos tiende a usar su legislación comercial para proteger su industria, a base de hacer que sus socios comerciales se ajusten a sus acciones.[18]

Este punto de vista norteamericano se expresa en su agenda de comercio donde se exige además que sus socios mercantiles adopten la misma posición, en forma independiente de su situación económica o de su política comercial.

La generación de las políticas de comercio exterior, tanto de México como de Canadá, obedece a la necesidad de ambos de responder a los factores de la economía norteamericana anteriormente mencionados, y a la evolución de sus propias economías.

[17] Gustavo del Castillo "El proteccionismo estadunidense en la era de Reagan", *Comercio Exterior*, vol. 37, núm. 11, noviembre de 1987.

[18] Cohen, Marjorie, *op. cit.*, p. 189.

Aunque Canadá haya sido uno de los miembros fundadores del GATT, su política comercial hacia Estados Unidos —al igual que la mexicana— aconseja intensificar la relación bilateral, expresada ahora por medio del acuerdo de libre comercio. El bilateralismo que se observa es, totalmente, producto de dos factores: el debilitamiento de la estructura del GATT y la necesidad de obtener resultados específicos sobre temas conflictivos en las relaciones bilaterales tanto de México como de Canadá con su vecino. Uno de los problemas que comparten aquellos dos países es la necesidad de encontrar abierto el mercado estadunidense. Esta apertura se requiere por razones distintas: en el caso canadiense, su limitada población conlleva problemas de escala a su industria, factor que repercute en su competitividad internacional. México, por otro lado, necesita de ese mercado por razones asociadas con la crisis económica de los últimos años. Ha habido una disminución real en el poder de compra de la población y se han restringido los mercados internos; así, el externo aparece como una solución si, al igual que en la industria canadiense, se pueden resolver los problemas de productividad y competitividad internacional.

Indudablemente, estos conflictos se presentan en sectores distintos de las economías respectivas, pero eso no disminuye los problemas que ambos países enfrentan. Aunque sean diferentes áreas, su tratamiento en las negociaciones bilaterales requiere de soluciones particulares; es esta situación la que refuerza ahora el bilateralismo con Estados Unidos.

Por otra parte, Estados Unidos reconoce la naturaleza distintas de las economías mexicana y canadiense. Su respuesta a estas características disímiles se manifiesta como estrategias de negociación diferenciales entre su comportamiento hacia ambos países. Esto se manifiesta claramente en la manera en que Estados Unidos negocia el mecanismo de resolución de conflictos en el acuerdo de libre comercio con Canadá, y un mecanismo similar en el acuerdo comercial con México. Se reconoce así que la imposición de impuestos compensatorios en Estados Unidos es muchas veces resultado de factores políticos. Un instrumento imparcial como el que demandaban los canadienses presentaba ciertos problemas obvios para Estados Unidos y por esta razón los norteamericanos se oponían a él; por otro lado, la creación de un mecanismo de resolución de conflictos con autoridad para presentar fallos obligatorios en tiempos limitados era una de las prioridades norteamericanas en su relación con México. Aunque la obligatoriedad de estos fallos es relativa (ya que después de 30 días se puede recurrir al GATT), la insistencia en que las diferencias y conflictos se traten primero a nivel bilateral y solamente se acuda al GATT como último recurso, es indicativo de que Estados Unidos considera que sus intereses quedan mejor servidos

por la relación bilateral, en la cual, por las diferencias en poder, puede ejercer presiones serias sobre México. Este diferencial de poder, aunque existe en la relación Estados Unidos-Canadá, es menos aparente, a nivel simbólico, Estados Unidos trata de hacerlo desaparecer.

Un tercer plano donde existe algún paralelismo entre las políticas comerciales de México y Canadá tiene que ver con el manejo de asuntos estratégicos, como el petróleo y sus derivados y otros recursos naturales. Hasta ahora, la definición de los elementos de esta política se ha evidenciado dentro de una multiplicidad de foros distintos; en las recientes negociaciones sobre un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá, este último hizo explícita su oposición de que dichos temas estuvieran comprendidos dentro del acuerdo. Aunque existía la conciencia de que en algún momento habría que tocar estos dos puntos, los canadienses optaron por dejarlos para discusiones y acuerdos posteriores. A su vez, al adherirse al GATT, México dejó claramente establecido que los recursos estratégicos —como el petróleo— no eran sujetos de negociación ni susceptibles a ningún tipo de controles.

Estos recursos no sólo son importantes en la política económica de ambos países, sino que también aparecen como factores fundamentales en la de comercio exterior por ser fuente principal de divisas; siendo éste el caso, México y Canadá reaccionaron de manera similar cuando Estados Unidos quiso imponer un impuesto a las importaciones de petróleo. Acudieron conjuntamente al GATT, que determinó la naturaleza ilegal de la acción norteamericana.[19] Así como se presentó esta coyuntura, el futuro proporcionará ocasiones para que México y Canadá tomen acciones coincidentes en su política exterior.

Estas decisiones de actuación conjunta se definen principalmente por el desarrollo de la economía internacional y el papel correspondiente de los aparatos industriales de los tres países. Estos cambios han reforzado la necesidad que tienen ciertos sectores industriales de Estados Unidos de utilizar factores de producción que se encuentran fuera de sus fronteras, lo que puede ejemplificarse por la explosión en años recientes de la industria maquiladora tanto en México como en Canadá. Dada la importancia que posee este tipo de producción en las economías de estos dos países, cualquier intento norteamericano por imponer límites a las fracciones arancelarias 806 y 807 afectará la política comercial de ambos. Por eso México y Canadá deberán cooperar en este renglón en lo futuro.

Ninguna de las observaciones realizadas deben aquí oscurecer una

[19] Pemex, *Pemex Information Bulletin*, New York-Washington Representative Office, núm. 45, junio de 1987.

posibilidad muy real que se presenta en el horizonte de las relaciones México-Estados Unidos-Canadá. El problema que se observa en este estudio tiene que ver con la creación de una zona de libre comercio en Norteamérica como resultado del acuerdo de libre comercio que se firmó entre Canadá y Estados Unidos. De hecho, dicho convenio crea una zona de producción de Norteamérica, zona de la que queda excluido México. En otras palabras, está por verse qué interpretación se daría, cómo se operaría el concepto de "zona de producción de Norteamérica." Aunque el acuerdo firmado por esos dos países no implica la creación de un mercado común, sí puede establecerse como un tratamiento diferencial respecto de terceros países. México, en cualquier caso, tiene que estar a la expectativa y desarrollar políticas que eviten que sea marginado al crearse una zona de consumo y producción en Norteamérica.