

# MÉXICO Y LA POLÍTICA COMERCIAL ESTADUNIDENSE, 1982-1988

PEDRO CASTRO MARTÍNEZ

LA POLÍTICA COMERCIAL DEL GOBIERNO de Miguel de la Madrid impuso un cambio drástico en los esquemas en que se habían fincado la industrialización y las relaciones económicas del país. Firme en su convicción de que la industria de sustitución de importaciones era poco viable, ante la estrechez del mercado interno y la imposibilidad de mantener el modelo tradicional de desarrollo, el gobierno se lanzó a la búsqueda de alternativas. La apertura económica resultante fue el principio de una época en México, caracterizada por el crecimiento sostenido de las exportaciones no petroleras y una liberalización radical de las importaciones. La solicitud de ingreso al GATT en 1985 fue la acción inicial de la nueva política comercial de nuestro país. Esta iniciativa también sirvió como mensaje a Estados Unidos, que por varios motivos escogió profundizar sus relaciones comerciales con México, a raíz de la decisión mexicana de liberalizar los intercambios con el exterior.

Pocos desconocen el alto nivel de integración de la economía de México a la de Estados Unidos, expresado en cifras sobre comercio, inversión y deuda. El presidente De la Madrid, a diferencia de sus predecesores inmediatos, reconoció esta realidad innegable —más aún, se colocó a la cabeza de los que creyeron que los problemas económicos de México, sobre todo los relacionados con la deuda externa, se reducirían mediante una asociación más estrecha con Estados Unidos. Este enfoque, a pesar de su bondad aparente, entrañaba riesgos considerables. Uno de ellos era abandonar esfuerzos serios que favorecieran relaciones económicas internacionales más plurales para México. En esta línea, pasaron a segundo plano políticas que propiciaran espacios de maniobra más amplios. El gobierno de De la Madrid, además, estuvo limitado en sus esfuerzos por armonizar los propósitos de integración con los términos de la ideología oficial.

Esta situación contribuyó a dar curso errático a la realización de

los deseos verdaderos del régimen. En los titubeos en el ingreso de México al GATT y luego en su membresía ejemplar, se advirtió la búsqueda sostenida de una mejor relación económica con Estados Unidos. Esa intención se declaró pocas veces, pero actuó como motor de las respuestas de México a las iniciativas de su vecino.

Este trabajo se propone revisar las circunstancias más notables por las que pasó la búsqueda de mayor armonía del sector externo de México con la economía estadounidense: el proyecto del llamado “mercado común de América del norte”, el Entendimiento Marco y la reforma comercial de Estados Unidos, entre otros. Espero que mis conclusiones contribuyan a formar juicios fundamentados sobre los alcances y limitaciones de la política comercial de Miguel de la Madrid.

#### EL “MERCADO COMÚN” ESTADUNIDENSE

La idea de una integración económica formalizada entre México y Estados Unidos tuvo su antecedente más próximo en un proyecto frustrado que intentaba abarcar a estos dos países y a Canadá. La posición privilegiada de México como productor de petróleo despertó, desde fines de los años setenta, el interés de algunos círculos de poder en Estados Unidos. En ese entonces todavía era muy fuerte la preocupación por posibles crisis energéticas en ese país; de ahí que existiera un clima favorable a relaciones más estrechas con México. Ante la necesidad de nuevas propuestas, ganó terreno un plan que buscaba integrar a los tres países del norte del continente americano en un marco formal cuyo centro era la seguridad energética de Estados Unidos. Así, Kenneth Hill, en su estudio “Una proposición para un mercado común entre Canadá, Estados Unidos y México”, se refería a la necesidad de una alianza tripartita, cuyo objeto era satisfacer los requerimientos de energía de Estados Unidos. A cambio de este servicio, Washington aportaría soluciones a problemas diversos que padecía México:

Las garantías norteamericanas de comprar los combustibles mexicanos. . . y estabilizar sus precios, así como de comprar los productos agrícolas y manufacturados de México sin restricciones. . . (así como) una solución al problema de los trabajadores migratorios mexicanos, mediante la eliminación de las barreras migratorias existentes. . . Además, Estados Unidos garantizaría la seguridad militar de esta comunidad económica que extendería sus operaciones en el Caribe.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Citado por Manuel A. Millor, *Mexico's Oil: A Catalyst of a New Relationship with the U.S.?*, Boulder, Westview Press, 1982, p. 187.

Esa propuesta de mercado común resultó atractiva en la capital de Estados Unidos. El presidente Reagan mismo expresó apoyo decidido al proyecto y actuó en consecuencia. A destiempo, y con poca sensibilidad a las aprehensiones de sus vecinos, se difundieron públicamente las ideas de Reagan respecto a este asunto. Como era de suponer, no tardaron en rechazar esta iniciativa aquellos a quienes se dirigía. Ni el presidente López Portillo ni el primer ministro Pierre Trudeau simpatizaron con la idea de convertir abiertamente a México y Canadá en proveedores atados de energéticos a Estados Unidos, a pesar de la gran dependencia de estos países del mercado estadounidense en materia de hidrocarburos. Así, a mediados de 1980, durante una visita a Canadá, López Portillo declaró, en relación con la propuesta del mercado común norteamericano, que las fuentes energéticas de México no se usarían para mantener altos estándares de vida en otras naciones.<sup>2</sup>

La iniciativa de Reagan, por tanto, carecía de viabilidad. En primer lugar, en el caso de México, los beneficios compartidos parecían falsos: Estados Unidos obtendría acceso a los hidrocarburos de México, a su mercado y a su mano de obra barata, a cambio de beneficios otorgados a la medida de su generosidad. En segundo lugar, el lanzamiento de un proyecto de mercado común entre tres economías sumamente protegidas y con grados de desarrollo diversos se antojaba imposible de realizar, pues no existía ningún antecedente de liberalización que facilitara ese mercado. Finalmente, las ideologías oficiales mexicana y canadiense seguían considerando anatema cualquier proyecto que significara formalizar la subordinación económica.

La llegada al poder de los conservadores en Canadá abrió posibilidades de integración económica de su país con Estados Unidos, y sus esfuerzos se dirigieron desde un principio a establecer una amplia zona de libre comercio. Por lo que respecta a México, se fue configurando, con lentitud, una estrategia que acercara más su economía a la estadounidense. Nuevas formas de vinculación serían bienvenidas, siempre y cuando fueran acordes con la situación económica y política del país.

El gobierno de México adujo en lo fundamental las mismas razones que el gobierno conservador de Canadá para propiciar un comercio más abierto con Estados Unidos. El magnetismo casi irresistible de su mercado y la dependencia mexicana estructural en materia de comercio exterior, así como las tendencias proteccionistas estadounidenses, condujeron a los regímenes de De la Madrid y Mulroney a replantear las relaciones de sus países con Estados Unidos.

Existen circunstancias en materia comercial en el vecino del norte

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 191.

que el gobierno de México consideró como obstáculos para volver nuestra economía exportadora. Éstos podrían eliminarse con "acuerdos más generales de comercio":

1) La estructura arancelaria de Estados Unidos es lesiva para las exportaciones mexicanas, porque mientras más valor se agrega al producto en el país de origen, más se elevan los derechos aduanales estadounidenses.

2) La política comercial estadounidense ha generado incertidumbre, en particular cuando se mezcla con situaciones políticas, por ejemplo cuando se condiciona el acceso al mercado de Estados Unidos a conductas gubernamentales específicas.

3) El sistema de cuotas para hilados, textiles, prendas de vestir y acero ha limitado severamente las ventas de estos productos al mercado de Estados Unidos.

4) Hay barreras no arancelarias a las que se han enfrentado los productos agropecuarios de México. Dentro de un acuerdo voluntario de restricciones hay una cuota de carne de vacuno, producto sujeto a controles sanitarios estadounidenses que México juzga exagerados. Al igual que el ganado en pie, las frutas y hortalizas han sido rechazadas debido a excesos de los niveles tolerables de pesticidas o portación de insectos y enfermedades que no son comunes en Estados Unidos.

5) Es verdad que han disminuido los temores mexicanos a la imposición de derechos aduanales compensatorios a partir del Entendimiento entre Estados Unidos y México sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios de abril de 1985. Sin embargo, han perdurado dudas por actitudes proteccionistas esporádicas, como las implícitas en la *Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988.

6) Se han juzgado insuficientes los beneficios no recíprocos del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de Estados Unidos.

7) Se teme al surgimiento de nuevas barreras a la importación de productos mexicanos, sobre todo de tipo no arancelario.

8) México no tiene influencia en las políticas de Estados Unidos que le perjudican y considera injusto que no se le consulte respecto a medidas tales como la imposición de sobretasas a las importaciones estadounidenses de petróleo.

#### EN BUSCA DE LOS PRIMEROS ACUERDOS

Una de las manifestaciones iniciales de la decisión mexicana de adoptar una política comercial de tendencia integracionista fue la firma del Entendimiento entre Estados Unidos y México sobre Subsidios e Im-

puestos Compensatorios de 1985. Puesto que México no había firmado ningún convenio con Estados Unidos en esta materia, ni era miembro del GATT ni parte de su Código de subsidios, había padecido el rigor de los impuestos compensatorios estadounidenses, que se aplicaban con suma liberalidad, sin que se demostrara que las exportaciones presuntamente subsidiadas causaran o amenazaran causar daño a la industria de Estados Unidos. En virtud del Entendimiento, México asumió el compromiso de no subsidiar sus exportaciones a cambio de que se le otorgase la llamada "prueba del daño". Transcurrido el tiempo, es claro que le hubiese convenido más suscribir el Código de Subsidios del GATT y no el Entendimiento, aunque éste, a la larga, favorecería el impulso para las negociaciones entre los gobiernos con miras a acuerdos generales.

La apertura comercial modificó de manera significativa los intercambios de bienes de México, pero no creó una vinculación diferente en calidad con Estados Unidos, ni como comprador de bienes mexicanos ni como fuente básica de las importaciones de México. Nuestras exportaciones a Estados Unidos ascendieron a niveles de entre 55 y 62% del total y de este país provinieron 60% de nuestras compras.<sup>3</sup>

Esta circunstancia expresa el alto grado de interdependencia al que han llegado las dos economías. En el esquema de la integración también la industria maquiladora tuvo un lugar importante. Como es sabido, gracias a acuerdos anteriores entre Washington y México se ha permitido la operación de maquiladoras en territorio mexicano, que importan insumos y después exportan sus productos terminados. El código aduanero estadounidense ha autorizado el ingreso de productos con el pago de derechos solamente sobre el valor agregado en México, en tanto que existen disposiciones mexicanas que conceden el ingreso libre de insumos para su ensamble. Durante el sexenio de Miguel de la Madrid las plantas maquiladoras proliferaron a tal grado que su producción ocupó uno de los primeros lugares en generación de divisas para el país. Esta proliferación se explica por el bajo costo de la mano de obra mexicana, la ubicación estratégica del país y la existencia de un gran mercado al otro lado del Río Bravo.

La importancia de la maquila en el contexto de los proyectos de integración entre los dos países merece subrayarse. Los ordenamientos mexicanos relativos a esta actividad en los últimos años<sup>4</sup> se orientaron a eliminar obstáculos para que la maquila se volviera, prácticamente,

<sup>3</sup> Véase *Manual del exportador*. México, Banca Confía, 1987, (Boletín núm. 10, pp. 3-12).

<sup>4</sup> Véanse el "Decreto para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación" del 15 de agosto de 1983, así como *Excelsior*, 24 de marzo de 1987.

un sector de libre comercio entre los dos vecinos. Esta situación permite afirmar que, como antecedente de acuerdos más amplios de integración entre ambos países, la industria maquiladora equivaldría a lo que fue el Pacto Automotriz de 1965 entre Estados Unidos y Canadá, toda proporción guardada.

También las “zonas libres” (parte del estado de Sonora y los estados de Baja California Norte y Sur) y las “zonas fronterizas” (franjas de territorio nacional de 20 kilómetros en línea recta a lo largo de la línea fronteriza con Estados Unidos) desempeñan un papel importante en la integración de las economías de México y Estados Unidos. Con la idea de favorecer asentamientos humanos en la frontera norte, se permitió que las importaciones de mercancías extranjeras recibieran tratamientos arancelarios especiales, en comparación con los que se aplican en el resto del territorio nacional. Por su importancia las zonas libres y las zonas fronterizas fueron antecedentes de acuerdos de liberalización.

El 6 de noviembre de 1986 se firmó el Entendimiento entre el gobierno de México y el de Estados Unidos relativo a un Marco de Principios y Procedimientos de Consulta sobre Relaciones de Comercio e Inversión (por economía de lenguaje, llamado Entendimiento Marco). La importancia de este acuerdo radicó en que era manifestación inequívoca de intenciones de alentar la integración económica de los dos países. Con este acuerdo se intentó favorecer el proceso de complementación entre Estados Unidos y México y dar un paso hacia acuerdos de liberalización más amplios.

El Entendimiento Marco se compone de dos partes: los principios y el establecimiento de un mecanismo de consulta. En la primera sección se reconocen varios puntos: *a)* la situación de México como país en desarrollo implica respetar derechos y obligaciones acordados previamente a los países en desarrollo supeditados a los lineamientos del GATT; *b)* los ingresos provenientes de las exportaciones de México son “esenciales” para el cumplimiento de obligaciones derivadas de su endeudamiento externo, por lo que “se evitará” el establecimiento de restricciones que perjudiquen esas ventas; *c)* en virtud del principio de no discriminación —que significa aceptación incondicional de la cláusula de la nación más favorecida— México, como país en desarrollo, es acreedor a un trato especial y más favorable; *d)* la contribución “positiva” y el papel complementario de la inversión extranjera directa alentarán el crecimiento y la creación de empleos, la expansión del comercio, la transferencia de tecnología y el desarrollo económico; *e)* por la importancia de la frontera entre los dos países, tiene función especial el comercio fronterizo y se necesitará más cooperación en esta materia;

f) se protegerán los derechos de propiedad intelectual y derechos de autor. Es evidente que Estados Unidos logró incluir al menos dos de los asuntos que más le preocupaban: sus inversiones en el exterior y la protección intelectual.

En la segunda sección, relativa al mecanismo de consulta, se señala que en cualquier momento un país parte puede solicitar consultas sobre algún asunto en materia de relaciones bilaterales de comercio e inversión y se establecen plazos para celebrarlas. En caso de controversia se podrá llevar el asunto al GATT donde se analizará de conformidad con el sistema de solución de disputas de este organismo. También se prevé realizar consultas anuales (con miembros de gabinete o subgabinete) para revisar el estado de las relaciones bilaterales en materia de comercio e inversión.

Para finalizar, el Entendimiento Marco estableció un plan de acción inmediato mediante el cual en un periodo de 90 días a partir de la firma del mismo, se iniciarían consultas relativas a productos textiles, agrícolas, electrónicos y siderúrgicos, así como respecto a inversión extranjera, transferencia de tecnología, servicios y propiedad intelectual. Ya en diciembre de 1987 la revisión del acuerdo sobre productos textiles entre México y Estados Unidos se realizó con base en el Entendimiento Marco.<sup>5</sup>

A corto plazo el gobierno mexicano esperaba que el mecanismo de consulta permitiese disminuir los problemas del comercio de su país (en particular en productos como cemento, acero, textiles, petroquímica básica, autopartes, cerveza, vidrio, calzado) y favorecer un gran crecimiento de las ventas mexicanas a Estados Unidos. También se confiaba en que el Entendimiento Marco permitiese aumentar los volúmenes de inversión estadounidense directa, aprovechando la flexibilidad de nuestra ley en la materia.

El Entendimiento Marco es el acuerdo en el cual, de una manera u otra, deberán fincarse convenios futuros en materia de integración comercial entre México y Estados Unidos. "Por ser solamente un marco para negociaciones futuras", no hubo oportunidad para una discusión más amplia sobre el contenido del Entendimiento dentro y fuera del Congreso mexicano. En Estados Unidos, en cambio, se recogieron más opiniones. Así, Lloyd Bentsen, cuando encabezaba la Comisión de finanzas del Senado de ese país, en la sesión en la que este órgano dio el visto bueno a los términos del Entendimiento Marco, explicó que estaba hecho con el mismo espíritu del convenio de integración con Canadá. Además, sostuvo que tanto uno como el otro estaban orientados

<sup>5</sup> *Manual del exportador*, pp. 38-41.

a avanzar en la creación de un mercado común del norte de América.<sup>6</sup>

Iniciado el acercamiento a Estados Unidos quedó claro que otras posibilidades de integración estaban prácticamente descartadas, en particular las relacionadas con América Latina. Durante el gobierno de De la Madrid no hubo voluntad política ni condiciones para combatir el alejamiento en el aspecto económico con los países del área. Situación muy diferente privó en la relación con Estados Unidos: aumentaron las exportaciones de manufacturas y la participación de México en los procesos productivos estadounidenses. En esta esfera se entrevió el propósito de México de participar en la competencia entre los grandes bloques comerciales al situarse a la zaga de Estados Unidos, para sumar sus ventajas comparativas a las de todo el bloque. Sin embargo, en este aspecto todavía falta un buen tramo por recorrer.

#### EL CAMINO DE LA "ARMONIZACIÓN" Y LA INTEGRACIÓN

En el tema que nos ocupa, el concepto de "armonización" comercial es fundamental. Se entiende como el proceso mediante el cual dos o más partes van acercándose a puntos de coincidencia, como etapa previa para negociaciones dirigidas a aumentar su comercio. Nos interesa analizar el grado de "armonización" que han alcanzado México y Estados Unidos en materia de comercio internacional:

*Acceso al mercado.* México ha logrado grandes avances en la eliminación de sus barreras arancelarias, pues ha emprendido una política de apertura comercial sin precedentes, incluso más allá de sus compromisos asumidos en virtud de su pertenencia al GATT. Ha eliminado los controles a la importación para la mayoría de las mercancías y reducido de manera significativa sus otrora altos aranceles. Así, en la perspectiva de la "armonización", México ha retirado uno de los obstáculos para un intercambio más libre con Estados Unidos.

*Sector agropecuario.* En México este sector es radicalmente diferente del de los de Estados Unidos y Canadá, en tamaño, diversidad, calidad, producción y orientación, sin olvidar la complejidad de su estructura e importancia como sustento del sistema político imperante. Por esta razón, los acuerdos que lograron establecer Estados Unidos y Canadá en la materia no podrían tener paralelo con los que llegaran a celebrar Estados Unidos y México. No obstante, es posible que México obtenga beneficios en lo que se refiere a la venta de bovinos, verduras y flores,

<sup>6</sup> Jorge Fernández Menéndez, "Hacia la integración económica con Estados Unidos", en *Capital: mercados financieros*, núm. 3, enero de 1988, p. 13.

a cambio de comprar cereales y productos pecuarios estadounidenses en un mercado más libre entre los dos vecinos.

*Prácticas comerciales inequitativas.* Grandes avances se han logrado en materia de comercio, sobre todo por la firma del Entendimiento entre Estados Unidos y México sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios, pero no puede afirmarse que ya no habrá más dificultades. Uno de los compromisos que adquirió México en el Entendimiento fue el de no mantener o establecer ninguna política de precios diferenciales que constituya un subsidio a la exportación o que tenga el propósito o efecto de alentar exportaciones. Pero la llamada "reforma comercial estadounidense" (de la que hablaremos más adelante) rebasa con mucho las disposiciones del Entendimiento, lo que sin duda obligará a México a replantear problemas que suponía ya resueltos.

*Servicios.* En Punta del Este México se pronunció en favor de que el tema de los servicios se incluyera en la agenda de la Ronda Uruguay, ya que el turismo, las transacciones fronterizas, las maquiladoras y los servicios de ingeniería son actividades cada vez más importantes en su balanza comercial. Además, los bajos costos y la calidad de la mano de obra mexicana son un recurso con grandes posibilidades en el mercado de trabajo de Estados Unidos. De esta manera, podemos decir que en lo que a intenciones se refiere, la "armonización" va por buen camino.<sup>7</sup>

*Inversión extranjera.* La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de México (en vigor desde 1973) ha sido muy liberal y en realidad no ha obstaculizado el establecimiento de capital estadounidense en el país. Su flexibilidad es bien conocida, pero existen grupos en Estados Unidos que la juzgan inadecuada. Las normas relativas a la incorporación de insumos nacionales, los compromisos de exportación y la existencia de zonas vedadas a la inversión foránea todavía causan molestias a estos grupos. En general, sin embargo, puede decirse que en la práctica no existen grandes problemas en este terreno.

*Propiedad intelectual.* Las quejas de estadounidenses en este tema han sido constantes desde hace varios años, pues consideran que en México no se legisla con firmeza en lo que se refiere a marcas y patentes de productos como los farmacéuticos. Estados Unidos juzga insuficientes

<sup>7</sup> Respecto a la posición de México en materia de servicios, consúltense Patricia Muñoz, "Confirma Hernández Cervantes que se estudia la apertura de los servicios financieros", *El Financiero*, 9 de agosto de 1988; L. Rodríguez, "México estudia la negociación de servicios en el GATT: H. Hernández", *La Jornada*, 9 de agosto de 1988; Charles Oppenheim, "La liberalización de servicios, en marcha", *La Jornada*, 14 de octubre de 1988.

las reformas que ha hecho México en la materia. En cuanto a propiedad intelectual todavía no se vislumbra un arreglo entre Estados Unidos y México, por las dificultades que existen para unificar criterios y proponer soluciones.

Aunque ha habido avances innegables en varios terrenos, como vimos, un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos por ahora es improbable. El régimen de Miguel de la Madrid se inclinó por dos posibilidades: suscribir convenios de comercio con Estados Unidos y empezar a trabajar en negociaciones de libre comercio por sectores. La intención era ampliar progresivamente las propuestas sectoriales con miras a lograr, a largo plazo, un acuerdo semejante al que suscribieron Estados Unidos y Canadá.

Los acuerdos sectoriales son en verdad sugerentes. La Comunidad Económica Europea tuvo su primer antecedente en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), y el Pacto Automotriz de 1965 precedió el Acuerdo Estados Unidos-Canadá. Un enfoque sectorial —se ha pensado— tendría la ventaja de favorecer un proceso mesurado de liberalización, serviría como prueba, prepararía el terreno para negociaciones más ambiciosas y eliminaría riesgos, por un tiempo, para la pequeña y mediana industria nacional.

La propuesta sectorial parece razonable, pero no hay que exagerar el optimismo. La CECA fue un acuerdo para Europa occidental, pero en esencia era un cártel que sancionaban los gobiernos. El Pacto Automotriz Estados Unidos-Canadá de 1965, por su parte, fue posible porque los mismos empresarios —y aun el mismo sindicato obrero— operaban en ambos países y casi todos los actores estaban cerca unos de otros. Sin embargo, el acuerdo automotriz ha enfrentado dificultades: según la situación de la balanza del comercio de automóviles, cada país ha sugerido reformas al acuerdo.

No existe razón para suponer de antemano que un pacto sectorial exitoso por necesidad facilitará acuerdos en otras ramas de producción, pues cada una de ellas tiene su propia lógica. Un acuerdo entre pocas empresas en ambos lados de la frontera es sin duda posible, no así el acercamiento de todo un sector de la industria con su contraparte extranjera, sobre todo entre México y Estados Unidos.<sup>8</sup>

Un especialista dice:

Por un lado, es probable que los acuerdos sectoriales conciten las objeciones del GATT. Por otro, se basan en el supuesto de que las políticas in-

<sup>8</sup> Sidney Weintraub, *¿Libre comercio entre México y los Estados Unidos?*, México, Edamex, 1987, p. 169.

dustriales son complementarias, lo que no ocurre en realidad. La política industrial de México, país con un alto grado de participación estatal, es muy diferente de las que se aplican en Estados Unidos y Canadá. Habría considerables dificultades prácticas para hacer operativos estos acuerdos, aun suponiendo que se suscribieran.<sup>9</sup>

Tim Bennet, representante comercial de Estados Unidos para México, manifestó su desacuerdo con la opinión anterior. Aunque “la economía mexicana no está aún lista para un acuerdo de liberalización comercial”, declaró que se podría llegar a negociar acuerdos sectoriales entre los dos países, “antes de 1990”.<sup>10</sup> Por su parte, el representante de la Secofi en Washington, Mario Rodríguez, afirmó que las “exploraciones” de integración comercial con Estados Unidos se iniciarían “próximamente”, aunque consideró improbable que pudiera lograrse un acuerdo antes de la conclusión de los gobiernos de De la Madrid y Reagan. “Se dejarán las bases sentadas para que la próxima administración mexicana pueda negociar acuerdos específicos con su contraparte norteamericana”, dijo, y añadió que las áreas de mayor interés para la integración entre las dos naciones eran las del acero, vehículos automotores, textil y agrícola. El representante comercial del gobierno de Reagan, Clayton Yeutter, manifestó el interés oficial en “iniciar exploraciones” para lograr acuerdos de integración y declaró también que lo que resultara de ellas “sería consistente con la política del gobierno norteamericano”.<sup>11</sup>

La propuesta sectorial, tal como fue expresada, presenta sus problemas, porque los sectores siderúrgico, textil y agrícola son más protegidos en los dos países. En resumidas cuentas, la propuesta de integración por sectores no registró grandes avances durante el periodo de De la Madrid, pero sí estableció las bases de una política que continuaría Salinas de Gortari.

## LA REFORMA COMERCIAL ESTADUNIDENSE Y MÉXICO

Antes de que finalizara el gobierno de De la Madrid, Estados Unidos dio un gran paso en su programa para reformar su política comercial frente al exterior. La Ley General sobre Comercio y Competitividad,

<sup>9</sup> Gerardo Bueno, “El tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá”, *Comercio Exterior*, noviembre de 1987, p. 931.

<sup>10</sup> “Integración comercial negociarán México y Estados Unidos”, *Excelsior*, 17 de junio de 1988.

<sup>11</sup> *Ibid.*

(Omnibus Trade and Competitiveness Act), en vigor desde agosto de 1988, fue el último y más decidido intento por enfrentar problemas de comercio que se habían acumulado desde principios de la última década. Las mayores dificultades estaban vinculadas con otros países industrializados, en particular Japón, pero también con otras naciones que venden cada vez más productos a Estados Unidos. Aunque muchas de las disposiciones de la ley se pensaron para aplicación general, su repercusión en las relaciones económicas de Estados Unidos con países como México no puede ignorarse. Si bien esta ley comercial no afectó de inmediato las exportaciones de México a su vecino, sí podría causar daño y convertirse en elemento de presión sobre nuestras políticas comerciales. Conviene señalar esas disposiciones:

1) La sección 301 de la ley otorga autorización al representante comercial de Estados Unidos para determinar si el comercio de un país extranjero con el suyo es "desleal". Sujeto a la estricta dirección del presidente, se permite al representante comercial decidir las medidas adecuadas de represalia. La ley contempla prácticas desleales, tales como tolerancia gubernamental de mecanismos que interfieran con la libre competencia, subsidios a la exportación de bienes no agrícolas, requisitos de permiso de transferencia para la compra de productos estadounidenses y estímulos gubernamentales al comercio exterior. También se incluyen (sin definirse con propiedad) las "violaciones a los derechos de los trabajadores" como causales de sanción. Si se llegara a considerar el bajo costo de la mano de obra mexicana como una violación de este tipo, se afectaría el elemento principal de competitividad de la industria exportadora y maquiladora de nuestro país. Además, esta sección establece sanciones contra países que supuestamente manipulan el tipo de cambio con el propósito de aumentar sus exportaciones. Aunque todavía no se han ejercido medidas punitivas, sí ha aumentado el arsenal estadounidense de medios de presión sobre países como México.

2) La sección 201 (salvaguardias) ofrece alivio expedito a los productores nacionales que enfrenten importaciones en aumento de productos agrícolas perecederos. Esta disposición puede ser un instrumento efectivo para bloquear la entrada al mercado estadounidense de productos mexicanos como tomate, fresa, brócoli, ganado vacuno y otros. Esa medida restrictiva se suma a las que enfrentan esos productos.

3) Las disposiciones contra "subsidios injustos" y *dumping* (título VII) pueden afectar a México. La definición de "subsidio interno" se extiende a subsidios que de manera formal estén a disposición de todas las empresas nacionales, pero que en la práctica aprovechen solamente

algunas de ellas. Por lo tanto, las importaciones de productos manufacturados que utilizan insumos obtenidos en términos preferenciales (que en realidad no están “generalmente disponibles”) quedarían sujetas a derechos compensatorios. De esta manera, esta disposición parece dirigirse a países con abundantes recursos petroleros y de gas, como México. Así, por ejemplo, si Pemex vendiese petróleo, gas natural y otros productos petroleros a precios más bajos que los del mercado internacional a empresas petroquímicas, los productos finales que éstas elaboraran e intentaran vender al mercado estadounidense serían objeto de restricciones.

4) Un subsidio otorgado a un producto agrícola primario puede considerarse como subsidio al producto procesado respectivo. En vista del inmenso potencial de México en este campo, las autoridades comerciales estadounidenses poseen un valioso elemento de presión que podrían usar en el futuro.

5) Al amparo de la sección 337, la U.S. International Trade Commission (ITC) tiene autoridad para investigar y prescribir sanciones contra importaciones que involucren “prácticas comerciales desleales”, tales como falta de protección a los derechos de patente, marcas y *copyright*, así como declaraciones falsas respecto al origen de los productos. Además, la ley concede autoridad al representante comercial para negociar en el GATT reglas más estrictas que regulen la propiedad intelectual y otras para extender la cobertura del GATT al comercio de servicios. Cualquier acuerdo en estas áreas sujetaría las políticas de muchos países en desarrollo a mayor escrutinio. Se espera que el representante comercial intervenga cuando la protección de los derechos de propiedad intelectual se niegue o sea inadecuada. Más aún, la acción de este funcionario es obligatoria contra países que violen los derechos de Estados Unidos en la materia, en el marco de acuerdos o tratados comerciales internacionales.

6) Los cambios a la sección 301 formalizan el procedimiento para negar a ciertos países en desarrollo acceso comercial preferente al mercado estadounidense en ausencia de “concesiones recíprocas u obligaciones equivalentes”. Taiwan, Singapur, Hong Kong y Corea del Sur fueron los primeros en perder sus derechos bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Estados Unidos juzgó que estos países, con sus grandes superávits, eran competitivos en los mercados mundiales y no necesitaban tratamiento preferente. Su “graduación” ocurrió con celeridad notable. Si los problemas comerciales estadounidenses se agravan, no se descarta la posibilidad de que otros países —como México— salgan del SGP en el futuro.

7) La nueva ley comenzó a funcionar acorde con la lógica del pago

de intereses de la deuda de buen número de países a sus acreedores. En la sección 301 se conceden facultades discrecionales al representante comercial para sancionar programas orientados a la exportación (*export targeting programas*), que adoptan los países en desarrollo para combatir la escasez de divisas. Las naciones endeudadas han sido presionadas para hacer concesiones en negociaciones comerciales multilaterales con el pretexto de la liberalización del comercio, pero al mismo tiempo deben generar superávit para cubrir el servicio de la deuda. Esta disposición legal es instrumento de presión en manos de Estados Unidos que México no puede ignorar.<sup>12</sup>

Muchos países latinoamericanos se unieron a los europeos y a Japón para denunciar la ley estadounidense de comercio. Ha surgido preocupación general por el carácter de sus disposiciones y por las tendencias que refuerzan, es decir, la inclinación de Estados Unidos por el proteccionismo, los acuerdos bilaterales y prácticas discriminatorias que minan el principio de la nación más favorecida. Los países latinoamericanos sostienen también que la ley contribuye a la erosión de los principios y autoridad del GATT. Muchas de sus secciones se juzgaron incompatibles con el espíritu de Punta del Este, ya que los participantes en la Ronda Uruguay habían acordado no establecer nuevas barreras en tanto ésta no concluyera. Se objetaron las nuevas sanciones, tales como las relacionadas con la propiedad intelectual o los derechos de los trabajadores, pues no se había logrado ningún consenso previo en el seno del GATT. También se sostuvo que buen número de disposiciones eran incompatibles con las reglas del GATT y constituía un intento unilateral reinterpretarlas.<sup>13</sup>

La Ley General sobre Comercio y Competitividad de 1988, obra de un Congreso demócrata, impone al Ejecutivo una “camisa de fuerza” en materia de política comercial. Al ampliar las definiciones de prácticas comerciales “desleales” y fijar nuevas responsabilidades al presidente, la ley buscó involucrarlo en la tarea de aumentar la protección al mercado más grande del mundo. Era previsible que el Ejecutivo seguiría contando con una “amplia discreción” en el uso de sus

<sup>12</sup> Sobre comentarios diversos a la Ley general sobre comercio y competitividad de 1988 y sus efectos posibles en México, véanse Alan Holmes y Judith Bello, “Nueva ley norteamericana evitará el comercio desleal”, *Economía Nacional*, diciembre de 1988, p. 58; León Opalin, “Daño al comercio si EU cierra fronteras”, *Excelsior*, 28 de mayo de 1988; Peter T. Kolborn, “En declive el libre comercio”, *ibid.*; Pieter Van Leewen y Andrew A. Wechler, “U. S. Trade Reform and the Third World”, *Policy Focus*. Overseas Development Council, 1988, núm. 5.

<sup>13</sup> “Omnibus Trade and Competitiveness Bill of 1988 of the United States and the Views of the Latin American and Caribbean States”, 25 de abril de 1988, pp. 3-6.

atribuciones en el ámbito del comercio exterior, que a la postre podría definir el verdadero carácter de la reforma comercial. Esta “amplia discreción” también se ha interpretado como mayor flexibilidad para discriminar entre socios comerciales en la aplicación de la política. Aunque no quedan dudas de que en un primer momento la ley estaba dirigida a Corea, Japón, Taiwán, Singapur o Hong Kong, nada se opone a que los objetivos a corto o mediano plazo incluyan a México.

## PALABRAS FINALES

### *Consideraciones finales*

La política comercial de México durante el sexenio de Miguel de la Madrid tuvo aspectos llamativos.

1) La idea de un mercado común norteamericano, si bien era asunto concluido desde principios del gobierno de De la Madrid, siguió causando inquietud en años posteriores. El gobierno de México rechazó el proyecto de un mercado gigantesco con Estados Unidos a la cabeza. Los motivos en que fundamentó su decisión —los grados de desarrollo diferentes de las economías mexicana y estadounidense, con todas sus consecuencias— mantienen su vigencia. Desinformación y mala fe fueron responsables de que se arrojara una cortina de humo sobre lo que en realidad ocurría en el campo de la política comercial respecto a Estados Unidos.

2) El gobierno de De la Madrid inició esfuerzos dirigidos a la integración sectorial de la economía mexicana con la estadounidense en áreas donde se esperan grandes dificultades. Resulta válido afirmar entonces que la industria maquiladora seguirá ocupando un lugar preponderante en la integración de México y Estados Unidos. La maquila tiene los elementos adecuados para estar a la vanguardia de un proceso de integración internacional que ha demostrado posibilidades enormes para el futuro.

3) El gobierno de Miguel de la Madrid buscó unidad de criterios de su política comercial externa con las posturas estadounidenses. Como pudimos observar hubo avances en este sentido, pero no suficientes para servir de preámbulo inmediato a la firma de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. La opción “crecimiento hacia afuera” —o mayor acercamiento comercial a Estados Unidos— empujó a México a optar entre privilegiar o no el mercado estadounidense, a pesar de los riesgos que conllevaban los brotes proteccionistas evidentes en la reforma comercial estadounidense.

4) La “retirada comercial” estadounidense de América del Sur con el surgimiento de un nuevo proyecto de integración —el mercado común del Cono Sur— y con la consolidación de las relaciones extracontinentales de países como Brasil o Argentina. Frente a las realidades en la parte sur del continente, durante el gobierno de De la Madrid se mantuvieron las tendencias marginales de nuestro comercio con el área. México observó, a distancia y sin compromisos, el proceso integrador del Cono Sur y mantuvo su posición tradicional ante la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en el contexto de un gran esfuerzo dirigido a acercar más la economía mexicana a la estadounidense.

5) La necesidad del gobierno de mantener una imagen nacionalista y latinoamericanista fue incompatible con la opción de integración con Estados Unidos. No fue posible elaborar un lenguaje oficial que fuese capaz de adecuarse a esta situación. Por razones ampliamente conocidas, el tema de las relaciones económicas con Estados Unidos requiere delicadeza especial que no siempre se advirtió en los responsables de dirigir nuestra política comercial con el exterior. La “politización” de los temas de comercio, quiérase o no, es un elemento del que no se puede prescindir.

6) La reforma comercial de Estados Unidos fue una advertencia respecto a los límites que deben tener países como México en su comercio con Estados Unidos. La Ley General de Comercio y Competitividad de 1988 fue la mejor expresión de que los intereses proteccionistas tienen todavía fuerza enorme en Washington. Aunque resulta prematuro hacer evaluaciones concluyentes del efecto de esa ley en México, conviene prevenirse contra sus efectos posibles.

7) Dada la situación expuesta a lo largo del trabajo, ¿qué posibilidades tiene México en materia de comercio con Estados Unidos en los próximos años? Es verdad que la interdependencia de nuestro país y su vecino es muy grande y que no es prudente prescindir del mercado más grande del mundo. Hay dos opciones convenientes a nuestra manera de ver. La primera es negociar sobre la base del beneficio mayor y del costo menor, considerando que Estados Unidos no tiene por qué ser el único mercado exterior de México, y que no debe hacerse cualquier concesión a cambio de mayor acceso a él. Deben examinarse con cuidado los resultados posibles de un mayor acercamiento a Estados Unidos. La segunda opción es la que se refiere a una verdadera diversificación de nuestras relaciones económicas internacionales, al margen de alianzas exclusivistas o compatibilidades ideológicas, en una perspectiva universalista. México alcanzará su madurez como país exportador cuando logre diversificar de manera significativa sus mercados.