

Consideraciones acerca de la política comercial de Estados Unidos hacia México

OLGA PELLICER DE BRODY*

I

La magnitud del comercio entre México y Estados Unidos es uno de los datos que mejor indica la fuerte vinculación económica entre los dos países. A pesar del interés reiterado del Gobierno mexicano por diversificar sus relaciones económicas externas, el mercado estadounidense tiene el peso dominante en el comercio exterior de México. Esa situación se acentuó a finales de los años setenta, como resultado del alto porcentaje de exportaciones de crudo mexicano que se vendió a empresas de aquel país, así como de las compras de bienes de capital y tecnología que han acompañado la fuerte expansión de la economía mexicana. En 1979, el comercio entre los dos países tuvo un incremento cercano a 40% con respecto al año anterior. Asimismo, 68% de las exportaciones mexicanas se dirigió a Estados Unidos y de allí provino 64% de las importaciones.

A pesar de que México es su cliente y proveedor más importante en América Latina, para Estados Unidos el comercio con este país no tiene tanta importancia. En efecto, sólo representó 5% del total de su comercio exterior en 1979. Sin embargo, algunas proyecciones elaboradas recientemente indican que las exportaciones mexicanas de energéticos, el volumen de importaciones que México deberá llevar a cabo si quiere cumplir con sus ambiciosos planes de desarrollo, y el aumento de las exportaciones de productos manufacturados y semimanufacturados previsto en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, podrían elevar considerablemente la participación de México en el comercio exterior estadounidense, al grado de convertirlo en su segundo socio comercial.

El entendimiento en asuntos comerciales es, pues, un elemento clave para la buena marcha de las relaciones entre ambos países. Sin embargo, paralelamente al incremento del volumen de intercambios comerciales y al interés estadounidense en lograr un clima de cordialidad, se han acentuado los conflictos y tensiones motivados por cuestiones de índole

comercial. Por ejemplo, se han agudizado ciertos problemas tradicionales, originados en la conocida oposición de los productores de Estados Unidos a las exportaciones mexicanas de productos agrícolas. El caso más conspicuo fue la demanda presentada por los agricultores de Florida al Departamento del Tesoro, en 1979, para que se aplicaran medidas *antidumping* a las exportaciones de tomate mexicano. También hubo serias desavenencias con respecto a los criterios para fijar el precio del gas que pudiera llegar a exportarse; como resultado, las negociaciones respectivas se prolongaron más de dos años, desembocando en un acuerdo que no fue plenamente satisfactorio para ninguna de las partes. Por último, han surgido controversias respecto al ritmo y modalidades de la liberalización de las importaciones de México, así como sobre las características del marco jurídico que debe servir de referencia a las relaciones comerciales entre los dos países. Este último punto es uno de los más novedosos de las relaciones mexicano-estadounidenses y merece un comentario más detallado.

Desde fines de 1976, y como resultado de diversas circunstancias a las que haremos referencia más adelante, el Gobierno de Estados Unidos manifestó su interés en la conveniencia de que se pusiera fin a las prácticas proteccionistas mexicanas y en que se lograra la incorporación de México al GATT, así como a los códigos de conducta que se estaban negociando en la "Ronda" de Tokio de ese organismo. La pertenencia a esos ordenamientos internacionales se consideraba como una solución ideal que, por una parte, institucionalizaría el proceso de liberalización de la economía mexicana y, por otra, proporcionaría un marco jurídico estable, a partir del cual se decidiría la política comercial entre los dos países.

La noticia de que el Gobierno mexicano había iniciado negociaciones en Ginebra para elaborar un proyecto de protocolo de adhesión al GATT fue recibida con gran beneplácito en Estados Unidos. Los representantes del Gobierno y del sector empresarial estadounidense que visitaron México en 1979 no dejaron dudas al respecto. Con frecuencia se refirieron al ingreso de México al GATT no sólo como un asunto

* Investigadora de El Colegio de México.

que estaba prácticamente decidido, sino como un paso muy positivo para reafirmar el clima de confianza y las relaciones económicas entre ambos países.

La decisión de posponer el ingreso de México a ese organismo, dada a conocer en marzo de 1980, causó en Washington gran desconcierto y un mal disimulado disgusto. Se entró, entonces, a una época de incertidumbre en la cual los dirigentes de Estados Unidos se han referido con frecuencia a la posibilidad de eliminar a México de las concesiones arancelarias que han otorgado a los miembros del GATT, y a aplicar, sin mayores averiguaciones, impuestos compensatorios y medidas *antidumping* a las exportaciones mexicanas. Simultáneamente, exploran otros mecanismos que sustituyan al fallido ingreso de México al GATT, como la aceptación de los códigos de conducta negociados en la "Ronda" de Tokio, la firma de un tratado de comercio mexicano-estadounidense, o la firma de acuerdos bilaterales sobre sectores económicos específicos.

Es muy probable que las negociaciones sobre esos temas sean un punto sobresaliente de las relaciones entre los dos países en los próximos años, y que les den el tono de cordialidad o conflicto. Dadas las diferentes concepciones que ambos países tienen sobre la mejor manera de participar en el comercio internacional (concepciones que reflejan bien los momentos históricos tan distintos que viven México y Estados Unidos), con seguridad las negociaciones serán complejas y los resultados inciertos.

En Estados Unidos se han impuesto, en la política económica internacional del Gobierno, la línea favorable a la internacionalización de la economía y, por consiguiente, a la adopción de prácticas comerciales "liberales, equitativas y no discriminatorias". El triunfo de esa línea no ha sido fácil, dadas las presiones de aquellos sectores de la sociedad estadounidense que se pronuncian por la vuelta al aislacionismo y a los viejos estilos proteccionistas. Sin embargo, en Estados Unidos hay mecanismos y leyes comerciales que dan a sus productores un margen muy amplio de maniobra para protegerse de la competencia externa, lo cual ha permitido calmar los ánimos y convencer acerca de la bondad de proyectar, hacia el exterior, la línea de la liberalización.

En México, por el contrario, son diversos los factores que invitan a pronunciarse por un marco internacional flexible, en el que haya ciertos grados de libertad para decidir la política comercial del país. El primero es la coyuntura económica creada por los ingresos derivados de las exportaciones petroleras, lo cuales permiten que el Gobierno pueda dar un giro al desarrollo económico del país, impulsando las industrias de exportación y la sustitución selectiva de bienes de capital. Para lograrlo, se han elaborado diversos planes de desarrollo en los que se prevé la aplicación de distintas medidas para alentar ese tipo de industrias, como precios bajos de los energéticos, tratamientos fiscales especiales, etc. Asimismo, y como parte del empeño en aumentar las exportaciones de productos industriales, se piensa mantener la línea, fijada en el decreto de la industria de automotores de 1977, dirigida a fijar niveles de exportación a las industrias extranjeras establecidas en el país. En ambos casos se trata de medidas que en Estados Unidos son vistas como prácticas comerciales "injustas", que propician artificialmente una mayor participación en el comercio mundial.

El segundo motivo que invita a llevar a cabo una política comercial flexible es que México carece de una legislación *ad hoc* en materia de comercio exterior, que prevea medidas para protegerse de la competencia externa. En tales circunstancias, si el proceso de liberalización de la economía fuese rápido, los empresarios nacionales, cuya producción no es competitiva, quedarían muy desprotegidos. Ello explica la oposición al ingreso al GATT de sectores importantes de la burguesía nacional, como la Canacindra.

Las circunstancias tan distintas en las que México y Estados Unidos deben decidir sus políticas de comercio exterior permiten prever una etapa en la cual el manejo político del comercio entre los dos países será difícil, sujeto a presiones diversas y contradictorias. Es muy probable que todo ello se relacione y se confunda con otras áreas de las relaciones mutuas, como el problema migratorio y la energía.

Para contribuir al entendimiento de dicha etapa es conveniente analizar, en primer lugar, los lineamientos generales de la política estadounidense de comercio internacional que necesariamente influyen en la relación con México; en segundo término, los aspectos específicos del caso mexicano que directa o indirectamente actúan sobre el ánimo del Gobierno y la opinión pública estadounidenses en la decisión acerca de la política comercial hacia su vecino del sur.

II

Las características de la política del Gobierno estadounidense hacia México en materia de comercio (como la insistencia en la liberalización y la pertenencia al GATT) no pueden entenderse sin ubicarlas dentro de los grandes lineamientos de su nueva política de comercio internacional. Esta fue elaborada en la segunda mitad de los años setenta y responde a los grandes problemas por los que atravesó el sector externo de la economía de Estados Unidos en los últimos años, entre los que destaca la aparición y posterior agravamiento del déficit comercial. Por primera vez en su historia reciente la balanza comercial tuvo resultados negativos en 1976, que fueron elevándose hasta llegar, en 1979, a 30 000 millones de dólares.

Las explicaciones sobre ese déficit varían considerablemente, según de quién provengan y de la intención política que persigan. La más frecuente pone el acento en el aumento de los precios del petróleo; cumple, así, el doble propósito de dejar a salvo los problemas inherentes al funcionamiento interno de la economía estadounidense y de propagar, a cambio, una imagen muy negativa de quienes son presentados a la opinión pública como los "villanos" de la historia: los países de la OPEP, cuya política "irresponsable" en materia de precios ha dañado seriamente la economía de Estados Unidos y, por ende, la situación económica mundial.

Si se dejan a un lado las reflexiones sobre la interpretación del déficit comercial, el punto que interesa subrayar es que su magnitud obligó a revisar las políticas existentes en materia de comercio internacional y a proponer nuevas líneas de acción. En la perspectiva adoptada por los principales dirigentes políticos se dio más importancia a los aspectos formales de las relaciones económicas internacionales que a las condiciones particulares de la economía estadounidense. Así se llegó a la conclusión de que el obstáculo principal a

una mayor participación de Estados Unidos en el comercio mundial y, aún más, una de las causas principales de la crisis de la economía capitalista, son los nacionalismos estrechos que favorecen, entre otras cosas, prácticas proteccionistas contrarias a la creciente interdependencia de todos los países. Por tanto, el objetivo prioritario de la política económica internacional debía ser la revisión de las "reglas del juego" existentes, y modificarlas de manera de lograr que aseguren un sistema económico mundial abierto y no discriminatorio, al cual debería someterse el mayor número posible de países. La construcción de este marco normativo, predecible y estable, destinado a consagrar la apertura de las economías nacionales y a eliminar las llamadas "prácticas comerciales injustas", se convirtió desde mediados de los años setenta en una meta que, de acuerdo con la nueva mística de los dirigentes de Washington, es la más funcional para la defensa de los intereses económicos de Estados Unidos.

Con dicho espíritu, los representantes de ese país participaron de manera activa en las negociaciones comerciales en el seno del GATT conocidas como "Ronda" de Tokio. Aunque tales negociaciones se habrían iniciado con buenos augurios para los países subdesarrollados, éstos lograron poco, o casi nada, en el otorgamiento de ventajas o tratos preferenciales. A cambio, allí se instituyó lo que algunos analistas han llamado "el nuevo GATT", un organismo comercial reformado que, a grandes rasgos, responde bien al anhelo estadounidense de establecer normas liberales de comercio internacional. En efecto, entre los resultados principales de la "Ronda" se encuentra una significativa reducción de las tarifas comerciales entre los países desarrollados; asimismo —lo cual ha sido interpretado como el éxito principal de las negociaciones—, acuerdos en materia de restricciones comerciales no arancelarias, códigos en materia de subsidios y derechos compensatorios, valoración aduanera, compras del sector público, obstáculos técnicos al comercio, licencias de importación, etcétera.

Estados Unidos fue el primer país que incorporó los resultados de esas negociaciones a su legislación y prácticas administrativas, mediante la nueva Ley de Acuerdos Comerciales de 1979. Está más allá de los límites del presente trabajo entrar en mayores detalles sobre dicha ley que, de acuerdo con la opinión de varios especialistas, marca un momento decisivo en la historia del comercio exterior estadounidense. Es necesario, sin embargo, referirse a aquellas partes que de manera más directa e inmediata afectan la política comercial hacia México. Ellos son el título sobre derechos compensatorios y medidas *antidumping*, y el relativo a acuerdos especiales entre los países de América del Norte.

El primero tiene como propósito fundamental *castigar las importaciones que causen daño material a las industrias de Estados Unidos porque son subsidiadas en su producción, o importadas en condiciones de "dumping"*. Con respecto al primer punto, se establecen procedimientos para imponer derechos compensatorios sobre artículos subsidiados o que estén "bajo amenaza de serlo". Entre dichos procedimientos se encuentran las investigaciones para determinar la práctica del subsidio, las decisiones preliminares, así como la suspensión de la investigación (puede ser por eliminación de los subsidios, de los efectos dañinos, o por acuerdo del Comité de Comercio Internacional, con base en razones de interés

público). También se establecen disposiciones sobre el monto de los derechos compensatorios y sobre los casos en los cuales los depósitos hechos por los importadores sean menores que la cuota compensatoria impuesta.

En el caso de importaciones en condiciones de *dumping*, los derechos *antidumping* pueden ser aplicados a los bienes respectivos cuando se vendan en el mercado de Estados Unidos a menor precio que en el del país de origen y esto perjudique o amenace perjudicar a una industria estadounidense que produzca los mismos artículos; también cuando la instalación de una industria en el país sea "materialmente retardada" en virtud de que se importa una mercancía en condiciones de *dumping*.

La ley prevé los procedimientos para comprobar el daño causado a la economía estadounidense por dichas importaciones. Sin embargo, la comprobación sólo se efectuará en el caso de países que sean signatarios del acuerdo sobre subvenciones y derechos compensatorios negociado en la "Ronda" de Tokio. Como medida para presionar a la mayoría de países a que se incorpore a tales códigos, se prevé que los que no los suscriban —México entre ellos— recibirán un trato discriminatorio, ya que *sólo bastará comprobar la existencia del subsidio o la condición de "dumping" para imponer impuestos compensatorios, o "antidumping"*, según el caso.

Asimismo, el título XI de la nueva ley comercial se refiere a un tema que se ha popularizado bajo el concepto del Mercado Común de América del Norte. En efecto, en la nueva ley se toma nota de la interdependencia creciente de Estados Unidos y varios países y zonas de América (Canadá, México, América Central y el Caribe), y se propone la conveniencia de establecer acuerdos comerciales para promover la estabilidad y el crecimiento económico, mediante la expansión mutua de las oportunidades comerciales. Al respecto, se especifica que el Presidente deberá presentar, en el curso de los próximos dos años a partir de la entrada en vigor de la ley, un informe sobre la conveniencia de establecer tales acuerdos.

Importa hacer notar que tanto los acuerdos de la "Ronda" de Tokio como la Ley de 1979, conceden libertad de acción a los gobiernos para aplicar las medidas previstas. En un artículo reciente se señala que la ley en cuestión otorga dos facultades al Ejecutivo de Estados Unidos: discrecionalidad y discriminación. La primera, para aplicar las medidas de política comercial, y la segunda, para decidir la aplicación de tales medidas a países y regiones. En otras palabras, los nuevos mecanismos que rigen el comercio exterior de Estados Unidos no son inevitables; consideraciones de otro tipo, como la necesidad de propiciar una relación especial con países clave para su propia seguridad, podrían detener o hacer muy relativa su aplicación.¹

Hasta ahora, los dirigentes estadounidenses han insistido en el hecho de que no contemplan a México como un "caso especial" en su política de comercio internacional, sea por motivos de estabilidad, por la vecindad geográfica, o por el

1. Véase Rocío de Villarreal y René Villarreal, "El comercio exterior y la industrialización de México a la luz del nuevo GATT", en *Comercio Exterior*, vol. 30, núm. 2, México, febrero de 1980, pp. 142-145. En el mismo número consúltese, de Tomás Peñaloza, "La Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 de Estados Unidos", pp. 123-132.

interés en lograr acuerdos en materia de energía. Han afirmado que los razonamientos aplicables al comercio con México son los mismos que inspiraron la participación de Estados Unidos en la "Ronda" de Tokio, o la elaboración de la nueva ley de comercio. El objetivo permanente es establecer normas que aseguren el funcionamiento de un comercio internacional liberal, justo y no discriminatorio. En el único caso en que México es visto como algo especial es en el relativo a los acuerdos entre países de América del Norte. Empero, tales acuerdos se conciben dentro del espíritu general de la nueva política de comercio internacional y están destinados a reafirmarla y a intensificar sus consecuencias; de ninguna manera a establecer casos de excepción.

Los puntos de vista, excesivamente formales, que se han manifestado en el diálogo con México, no permiten adoptar posiciones más flexibles, capaces de incorporar otros intereses, como la búsqueda de una solución al problema migratorio, o el acceso a los recursos energéticos y la bonanza que éstos producen. Sin embargo, e independientemente del formalismo o rigidez que expresen ahora los negociadores comerciales, hay motivos para pensar que los dirigentes de Estados Unidos tomarán en cuenta diversos elementos de la relación con México, lo que en algunos casos propiciará actitudes conciliatorias en materia de comercio y, en otros, reafirmará las posiciones iniciales. ¿Qué se puede deducir de las experiencias de los últimos años? ¿Cuáles serían los elementos que se tomarían en consideración?

III

Durante los últimos años, la política de Estados Unidos hacia México en materia de comercio se ha expresado en dos niveles: en las negociaciones y decisiones sobre problemas concretos y en las posiciones adoptadas con respecto a problemas de índole general. Entre las primeras destacan las relativas a las exportaciones de tomate y a las condiciones para la venta de gas mexicano. No queremos entrar en detalles sobre estos dos casos que, por lo demás, han sido analizados exhaustivamente en algunos trabajos recientes.² Aquí sólo nos interesan en la medida en que pueden indicar el clima general que existe entre la opinión pública y el Gobierno estadounidenses respecto a las relaciones comerciales con México.

Es importante señalar que algunos sectores importantes de la opinión pública de Estados Unidos fueron favorables a México en los casos del gas y del tomate. Esto se deduce de numerosos artículos y editoriales aparecidos en medios de comunicación tan connotados como *The Wall Street Journal*, *The Washington Post*, o *The New York Times*. A guisa de ejemplo, podríamos citar los siguientes párrafos del *Post* respecto al asunto del gas:

"Se entiende por qué el Departamento de Energía lucha por mantener bajo el precio del gas mexicano; sin embargo, ha llegado el momento de comprarlo. Estados Unidos tiene el mayor interés en que la economía mexicana se desarrolle

con estabilidad y puede contribuir a ello concediéndole a los productos de México acceso a su mercado... Una exitosa transacción de venta de gas entre México y Estados Unidos promete aportar beneficios políticos a ambos países..."³

En el caso del tomate, *The Wall Street Journal* hizo aún más explícitos los motivos para llegar a un acuerdo, al señalar:

"Ir contra México de esta manera [aplicando impuestos *antidumping*] tendría consecuencias muy dañinas por una variedad de razones... Para quienes se inquietan por la migración de mexicanos a Estados Unidos, hay la posibilidad de que acabemos causando desempleo rural e incrementando dicha migración."⁴

Este espíritu de conciliación no siempre fue compartido por los dirigentes de Washington. Ciertamente en el caso del tomate el Departamento del Tesoro, y más tarde el de Comercio, fallaron en contra de los agricultores de Florida que pedían la aplicación de derechos *antidumping* a las exportaciones mexicanas de productos perecederos. Empero a pesar de las numerosas presiones expresadas en la prensa, o en el seno del Congreso, a favor de la pronta firma de un acuerdo en materia de gas, los negociadores estadounidenses mantuvieron posiciones muy rígidas, en contra de las posiciones mexicanas relativas al precio base. Como resultado, la oferta de gas mexicano se redujo de 2 200 millones de pies cúbicos por día (mpc/d), previstos inicialmente, a sólo 300 millones de mpc/d. El acuerdo sobre esta última cifra, alcanzado poco antes del viaje de López Portillo a Washington, en septiembre de 1979, se consideró en Estados Unidos más como un paso para mejorar el ambiente general de las relaciones entre los dos países, que como una transacción significativa desde el punto de vista comercial.⁵

La manera contradictoria como se resolvieron los asuntos anteriores no permite hablar de que en Washington haya un espíritu general de conciliación para tratar con México. Por lo demás, no cabe esperar que en la política exterior de una gran potencia aparezca en forma espontánea la buena voluntad o la simpatía. Lo que sí puede haber son circunstancias específicas, de orden general o particular, que obligan a dar modalidades particulares a dicha política. Entre las circunstancias que pueden influir en la política hacia México en asuntos comerciales se encuentran: a) la apreciación de los principales problemas de la economía mexicana y de sus efectos en Estados Unidos; b) las proyecciones sobre el comercio exterior de México en la década de los ochenta, y c) el interés en la mayor integración económica de América del Norte.

Veámoslas a continuación:

a) La primera circunstancia que puede influir en la opinión de los dirigentes políticos de Estados Unidos con respecto a la mejor manera de organizar el comercio con México es la apreciación que tengan de la economía mexicana, tal y como se viene delineando desde 1976. Como es bien sabido, la

2. Véase por ejemplo, David Mares, *Special Interest and Transnational Relations in Agricultural Trade*, Simposio sobre política mexicana, Departamento de Estado, Washington, julio de 1980 (mimeo.), y Steven Sanderson, *Florida Tomatoes, US-Mexican Relations and The International Division of Labor*, Conferencia de Latinoamerican Studies Association, Bloomington, Indiana, octubre de 1980 (mimeo.).

3. *The Washington Post*, 3 de agosto de 1979.

4. *The Wall Street Journal*, 4 de julio de 1979.

5. Ciertamente es que en la determinación de esa relativamente reducida cantidad intervino el hecho de que, para entonces, el Gobierno mexicano ya había optado por un programa de utilización interna del gas que sólo dejaba pequeños excedentes para exportación.

crisis económica de ese año, las dimensiones políticas que ha adquirido en Estados Unidos el tema de los trabajadores indocumentados, y las noticias sobre los yacimientos petroleros mexicanos, propiciaron una revisión de las ideas que se tenían en Washington sobre el estado general de la economía de México. Después de varios años de tranquilidad, durante los cuales se tuvo la impresión de que ésta era una de las más exitosas de América Latina, comenzaron a surgir dudas, que llegaron al franco sobresalto a mediados de 1976. Entonces se pensó que podrían estar en peligro los pagos de intereses y la amortización de los cuantiosos créditos otorgados a México por la banca privada de Estados Unidos, y que también podrían haberse terminado las buenas condiciones para las inversiones extranjeras, como se desprendía de los problemas de la industria automotriz, entre otras. Al mismo tiempo, el malestar que existe en Estados Unidos frente a los trabajadores mexicanos (malestar que no podría comprenderse aun sin tomar en cuenta la crisis de la economía de ese país) llevó a poner el acento sobre un punto que hasta entonces se habría descuidado: el de los efectos que los desajustes económicos al sur de la frontera, particularmente el desempleo, tienen en la vida interna de Estados Unidos, mediante el movimiento masivo de trabajadores migratorios.

Las noticias sobre la magnitud de los descubrimientos petroleros, la recuperación de los índices de crecimiento de la economía y las grandes perspectivas de ganancia que se abren para las inversiones extranjeras en la nueva fase de auge petrolero en México, han hecho disminuir los temores respecto a la seguridad de las inversiones en este país. Sin embargo, persisten serias inquietudes respecto a temas como el desempleo o el crecimiento demográfico. Se piensa que, a menos que México encuentre una solución a esos problemas, entrará inevitablemente en una época de inestabilidad política. Esta se teme, ahora, no sólo por la vecindad geográfica, sino también por el carácter de país petrolero y por la influencia de esa inestabilidad en el difícil problema de la migración.

Por primera vez en la historia de las relaciones entre los dos países, el tema del empleo ha adquirido un lugar prioritario en las preocupaciones de los dirigentes estadounidenses con respecto a México. Si las normas de comercio internacional son indispensables para asegurar que éste ocurra en condiciones de "libertad, igualdad y no discriminación", la creación de empleo en México es una condición *sine qua non* para estar tranquilos sobre la estabilidad política al sur de la frontera, la seguridad de los campos petroleros que allí se encuentran, y la disminución del número de indocumentados.

El interés de Estados Unidos por solucionar el problema del empleo en México tiene efectos diversos en sus posiciones en materia de comercio. Por una parte, lleva a insistir en el tema de la liberalización. En efecto, se opina que el proteccionismo mexicano ha propiciado el desarrollo de una planta industrial que, entre otros defectos, es incapaz de absorber la oferta de mano de obra. Poner fin a dicho proteccionismo tendría el efecto de eliminar ese tipo de industrias y propiciar el empleo de mano de obra abundante y barata, que es la ventaja comparativa más importante con que, según ellos, cuenta México para participar en los mercados internacionales. Los casos de Corea y Taiwan son

citados frecuentemente como ejemplos que podrían ser muy interesantes para la economía mexicana.

Ahora bien, los dirigentes estadounidenses están conscientes de la importancia que se ha otorgado al problema del empleo en los nuevos planes de desarrollo elaborados por el Gobierno mexicano. Saben que los subsidios a las industrias de exportación son parte del esfuerzo para abrir nuevos caminos al desarrollo económico, que difícilmente serían transitables sin un franco apoyo gubernamental. De allí que se encuentren ante el dilema de insistir en la aplicación de impuestos compensatorios, como una manera de desalentar los subsidios a las exportaciones, o de apoyar los esfuerzos mexicanos para impulsar la creación de empleo.

El caso mexicano pondrá a prueba las bondades de los postulados de la nueva ley comercial dirigidos a desalentar las prácticas comerciales "injustas", que frecuentemente forman parte de los planes de desarrollo en los países del Tercer Mundo. Si, como es de esperarse, la aplicación estricta de dichas medidas entra en conflicto con los planes de desarrollo de México, es muy probable que surjan, tanto en el Gobierno como en la opinión pública de Estados Unidos, voces favorables a una aplicación cautelosa de las mismas.

b] No todo el futuro de la economía mexicana despierta la misma cautela. Las proyecciones en materia de comercio exterior, entre las que sobresalen el incremento de las exportaciones e importaciones, la disminución del déficit comercial —tradicionalmente a favor de Estados Unidos— y el mayor interés de otros países industrializados en penetrar en el mercado mexicano, invitan a llevar a cabo una acción más decidida para acelerar el proceso de liberalización de México.

En las proyecciones elaboradas en Estados Unidos sobre el comercio exterior de México de los próximos años se toma en cuenta un incremento en las exportaciones de productos manufacturados y semimanufacturados. Sin embargo, con algo de escepticismo, los especialistas no esperan que éstas crezcan por encima de 10% anual, en promedio, cifra inferior a la propuesta por los dirigentes mexicanos. El elemento que modificará la balanza comercial de México es la exportación de energéticos, sobre cuyo crecimiento se han hecho diversas proyecciones.

A comienzos de 1979, concretamente durante la visita de Carter a México, se tenía la impresión de que este país podría elevar rápidamente sus exportaciones de crudo, para llegar a cifras del orden de 4.5 millones de barriles por día (mbd) en 1985, y a cerca de 9 mbd en los años noventa. Esos puntos de vista se han revisado, después de conocer la reacción mexicana y de analizar más detalladamente el efecto de tal crecimiento en la estabilidad económica y política del país. Ahora se piensa que los niveles óptimos de extracción deben ser moderados (entre 3.5 y 5.5 mbd para los decenios de los ochenta y los noventa, respectivamente). Esto significa que las exportaciones variarían de 1.0 a 2.5 mbd.⁶ Por lo que toca a las exportaciones de gas, se espera que el Gobierno mexicano aumente los volúmenes previstos en el acuerdo de 1979, aunque hay enormes dudas respecto a las

6. Un buen indicio de este cambio de posición está en las opiniones presentadas en el informe reciente de la Rand Corporation: *Mexico's petroleum and U.S. policy: implications for the 80's*, Executive Summary 1980, p. 9.

cifras que se pueden esperar, tanto por motivos técnicos como políticos.

Si aumentaran, las exportaciones de gas irían necesariamente a Estados Unidos, el único país que podría comprarlas a través de un gasoducto. No ocurre lo mismo en el caso de las exportaciones de crudo. Aquí, el Gobierno estadounidense está plenamente consciente de la decisión mexicana de diversificar mercados, de suerte que sólo 60% de sus ventas vaya a empresas de aquel país. Es una situación aceptada de mala gana pero a la que por lo pronto no se le intenta hacer frente. Se ha llegado a la conclusión de que lo que realmente importa es que los ingresos mexicanos por concepto de exportaciones de energéticos se reviertan en Estados Unidos, a través del comercio en otras áreas. Esto fue señalado muy claramente en un informe reciente de la Rand Corporation que se dice:

“Un tema vinculado con el destino de las exportaciones de petróleo de México es cómo se gastarán en el exterior los ingresos generados por las exportaciones mexicanas. *Para los intereses económicos de Estados Unidos podría ser más conveniente recibir una proporción elevada de tales ingresos, a cambio de bienes y servicios estadounidenses*, que lograr una gran participación en las exportaciones de petróleo.”⁷

Ese punto ya había sido señalado hacía algunos meses en la conocida revista *Business Week*:

“Para Estados Unidos puede resultar más importante, por lo menos en el corto plazo, un auge fenomenal de sus exportaciones a México que la posibilidad de un suministro adicional de energía desde el sur de su frontera. . . Dentro de pocos años México podría ocupar el segundo lugar entre los socios comerciales de Estados Unidos, detrás de Canadá pero por encima de Japón. . .”⁸

En la revista también se señalaba un punto relativamente novedoso en el comercio exterior de México: el interés de otros países industrializados, en particular la CEE y Japón, en participar más activamente en el mercado mexicano, en parte por el deseo de conseguir abastecimientos de crudo, en parte por el atractivo que presenta el auge mexicano de importaciones. Para ello, están ofreciendo las condiciones más ventajosas posibles en precios y créditos, y aceptan, aunque con reticencias, la nueva política exterior de México dirigida a intercambiar ventas de petróleo por “paquetes” de colaboración que impulsen la puesta en marcha de los planes económicos elaborados por el Gobierno. Aunque será difícil romper con los viejos hábitos del sector privado y las empresas paraestatales de México, que siempre han visto a Estados Unidos como su mercado natural, lo cierto es que existe el temor de que disminuya la participación relativa de ese país en el comercio exterior de México.

Si se toman en cuenta todas esas circunstancias, puede preverse que los empresarios norteamericanos y las dependencias gubernamentales encargadas de promover el comercio exterior de Estados Unidos, hagan grandes esfuerzos para incrementar el volumen y el peso relativo de sus ventas a México. Al hacerlo, harán evidentes los aranceles, cuotas de importación preferencia a proveedores nacionales, etc., que privan en este país. Las presiones para que dichos obstáculos

desaparezcan se justificarán con base en los argumentos ya conocidos de su nueva política de comercio internacional, y también a partir de la nueva situación de la economía mexicana. En virtud de la venta de sus energéticos, de la disminución del déficit comercial y de sus altos índices de crecimiento económico, México entrará cada vez más en proceso que los estadounidenses ha llamado de “graduación”, según el cual dejará de recibir tratamientos preferenciales para sus exportaciones en la medida en que avance, participando cada vez más en las decisiones sobre política económica internacional que adoptan los países industrializados y asumiendo algunas de las responsabilidades de éstos, una de las cuales es la liberalización de la economía. La resistencia mexicana a incorporarse a esas reglas es vista en Estados Unidos como un punto que dificulta seriamente las posibilidades de negociación del Ejecutivo con aquellos sectores que adoptan posiciones proteccionistas frente a las exportaciones mexicanas. ¿Cómo podremos justificar que se den mayores oportunidades a las exportaciones mexicanas —comentó una vez un funcionario del Departamento de Estado— si México no acepta, en contrapartida, las normas internacionales que apuntan hacia un comercio internacional libre y no discriminatorio?

Se dan, pues, las condiciones para que en Estados Unidos se maneje la idea de un *quid pro quo* en la relación comercial con México, que llevaría a ver con cierta benevolencia a las exportaciones subsidiadas que han contribuido a crear empleo (es decir, aquellos tipos de bienes que requieran emplear mano de obra en forma intensiva) y a insistir, a cambio, en la desaparición progresiva de los obstáculos a las importaciones. Dicho enfoque responde adecuadamente a las expectativas de quienes se pronuncian a favor de una integración económica más estrecha entre los países de América del Norte.

c] Durante los últimos tiempos en Estados Unidos han adquirido popularidad las ideas a favor de un mayor acercamiento económico entre México, Estados Unidos y Canadá. Las formas propuestas han sido muy diversas y pueden dividirse en dos grandes grupos. De una parte, están las relativas a una vinculación energética más amplia que iría, desde una mayor participación del capital estadounidense en la industria petrolera de sus países vecinos, hasta una situación en la que se podría prescindir de las compras de crudo al Medio Oriente y descansar en las importaciones provenientes de países del hemisferio occidental. Por otra parte, las que se pronuncian por acuerdos bilaterales de liberalización económica (como los previstos en la ley comercial de 1979), entre los que se conciben desde acuerdos sectoriales —similar al que existe con Canadá en el caso de la industria automotriz— hasta acuerdos más complejos que podrían desembocar en una unión aduanera y quizá un mercado común.

Después de un breve período en el que se hicieron referencias apresuradas a formas avanzadas de integración (cabe recordar que algunos connotados líderes políticos se refirieron, en el verano de 1979, al mercado común de energéticos México-Estados Unidos-Canadá como un proyecto viable a corto plazo), en Estados Unidos se ha entrado en una etapa de discusión y análisis de esas ideas. Esto se lleva a cabo en audiencias y publicaciones del Congreso, en informes de diversas dependencias del Ejecutivo, y en publicaciones del sector privado. Asimismo, se espera que en julio

7. *Op. cit.*, p. 12, cursivas del autor.

8. *Business Week*, de octubre de 1979.

de 1981 se conocerá el informe que se pide en la ley comercial de 1979 sobre las posibilidades, ventajas y desventajas, costos y beneficios de los acuerdos comerciales bilaterales.

En términos generales, se han expresado puntos de vista muy escépticos respecto a las posibilidades de negociar, a corto plazo, acuerdos que permitan institucionalizar una mayor integración en el campo de la energía o el comercio. Diversos observadores han señalado la necesidad de ser cautos. Así, dicen que en virtud de las reacciones nacionalistas que esas ideas provocan en México y Canadá, la mejor manera de asegurar la cooperación de ambos países con Estados Unidos es prometiendo que no se hablará de un mercado común de aquí a finales de siglo.⁹ A su vez, aunque entre los estadounidenses habría poca oposición a un manejo conjunto de las riquezas petroleras, hay sectores importantes que temen, por ejemplo, los efectos de los acuerdos bilaterales de liberalización comercial en la situación de grupos laborales específicos o en una política condescendiente respecto de los trabajadores indocumentados.

Independientemente del avance que, a corto plazo, tengan los acuerdos para una mayor integración económica entre México y Estados Unidos, lo que más interesa son los supuestos por los cuales diversos sectores de la opinión pública y el Gobierno estadounidenses consideran que serían muy positivos para la buena marcha de las relaciones entre ambos países. Estos supuestos se basan en la convicción de que el destino común de los dos países no sólo "es altamente deseable sino inevitable",¹⁰ Quiérase o no, se aliente o no mediante acuerdos oficiales, el hecho es que se está dando una interdependencia creciente en la que participan las fuerzas económicas más importantes de ambos lados de la frontera. Lo que sirve de apoyo a semejantes supuestos son los datos sobre el incremento de las relaciones económicas entre los dos países en los últimos años del decenio de los setenta.

Dentro de esa perspectiva, que comparten dirigentes políticos, líderes empresariales y académicos estadounidenses, una política comercial que persiga la doble meta de abrir el mercado de Estados Unidos a las exportaciones mexicanas que requieren uso intensivo de mano de obra, y de eliminar obstáculos en México para las importaciones de bienes más elaborados y avanzados tecnológicamente, provenientes de aquel país, es plenamente aceptable.

IV

Para terminar podríamos destacar algunos de los puntos centrales elaborados en las páginas anteriores. En primer lugar, se ha iniciado una etapa nueva en la política comercial de Estados Unidos, que necesariamente se reflejará en las relaciones comerciales con México, tanto por lo que toca a las negociaciones sobre productos específicos, como en lo referente a negociaciones sobre marcos jurídicos generales que engloben el comercio entre los dos países.

9. Véase, por ejemplo, el artículo de Herbert Meyer, "Why a North-American Common Market Won't Wools yet", en *Fortune*, 10 de septiembre de 1979.

10. Así lo manifestó Luigi Einaudi, uno de los asesores más influyentes sobre cuestiones de América Latina en el Departamento de Estado, en una conferencia de editores en Wisconsin, el 26 de marzo de 1979 (intervención en mimeo.).

A primera vista, parecería que la resistencia mexicana a participar en el GATT y en los códigos de conducta emanados de la "Ronda" de Tokio llevará a un clima de tensiones continuas, originadas principal, aunque no únicamente, en las amenazas de aplicar —o en su aplicación real— impuestos compensatorios, medidas *antidumping*, etc. Las declaraciones de dirigentes de Estados Unidos, hechas después de conocerse la decisión mexicana con respecto al GATT, han dejado esa impresión.

Sin embargo, y aunque oficialmente se insiste en considerar a México como un país más al que no se le otorgan tratamientos especiales en materia de comercio, lo cierto es que los dirigentes estadounidenses se verán obligados a tomar en consideración otros elementos de la relación con México. El primero, y más evidente, es el de los trabajadores migratorios, y el consiguiente interés en la creación de empleo en México, como condición indispensable para reducir su flujo hacia Estados Unidos. Esto hará que resulte difícil, o muy contradictorio, oponerse a las medidas previstas en los planes mexicanos de desarrollo destinadas a subsidiar industrias de exportación que incrementen de modo significativo la oferta de empleo.

El segundo elemento que será necesario tomar en consideración es el auge del comercio y de la economía mexicanos, previsto para los próximos años, auge verdaderamente excepcional en momentos de recesión de la economía capitalista mundial. El interés en participar de dicho auge ocasionará mayores presiones para acelerar la liberalización de la economía mexicana. No obstante, esto ocurre cuando otros países industrializados, principalmente Japón y la CEE, se aprestan a participar más activamente en dicha economía; en parte por su interés en el petróleo, en parte porque está en puerta un proceso de expansión en el que habrá amplias posibilidades de ganancia. Conservar la participación mayoritaria de Estados Unidos en el mercado mexicano implica un manejo cuidadoso de la relación política con México, así como propiciar un ambiente de cordialidad que sería difícil si se lleva a cabo una política de hostilidad hacia las exportaciones mexicanas.

Las circunstancias anteriores, aunadas a la simpatía que en diversos sectores de la sociedad estadounidense se muestra por la idea de una mayor integración económica de América del Norte, son las que permiten concluir que, independientemente de las declaraciones al respecto, es muy probable que en el caso de México no se apliquen de manera automática ni el espíritu ni las medidas específicas previstos en la nueva ley de comercio. Resulta más significativo, para los intereses a largo plazo de Estados Unidos ir adecuando la política comercial a las necesidades de un proyecto global que busque acelerar la integración de la economía de ambos países. Esto no significa que para el Ejecutivo estadounidense sea fácil convencer de las bondades de tal proyecto a todos los sectores que intervienen en el comercio con México. Tampoco significa que todo ello sea conveniente para los intereses nacionales mexicanos. La perspectiva de una relación comercial que profundice aún más la dependencia mexicana de Estados Unidos no puede verse como la mejor opción; supone, necesariamente, la agudización de las desigualdades sociales en México y una pérdida, *de facto*, de la soberanía nacional. □