

Comercio y conflicto en las relaciones México-Estados Unidos

El punto de vista estadounidense

MARÍA CELIA TORO*

A partir de 1977, la relación comercial entre México y Estados Unidos empezó a mostrar cambios significativos, observables por lo menos en tres aspectos distintos: el valor de los intercambios comerciales, la composición del comercio y la importancia del tema para la relación bilateral en su conjunto.

En estos años se inició un crecimiento espectacular de los flujos comerciales entre ambos países, resultado tanto de los volúmenes de crudo vendidos por México como de las compras de bienes de capital, tecnología y alimentos que debió realizar para cubrir la fuerte expansión de su demanda interna y el rezago de su oferta. De acuerdo con las estadísticas mexicanas, la

tasa de crecimiento nominal del comercio total (exportaciones e importaciones) fue de 42% anual de 1977 a 1980, cifra mucho mayor a las registradas en años anteriores (por ejemplo, el comercio creció a un ritmo de 12% anual de 1970 a 1977).¹ Si bien la inflación es un elemento indispensable para entender estos incrementos, también es cierto que el mercado mexicano creció en forma tan dinámica que convirtió a México en el tercer socio comercial más importante de Estados Unidos en 1980. (Según algunos cálculos, en 1985 será el segundo.)

La composición del comercio, es decir, los tipos de bienes que se intercambian, también se ha alejado del patrón tradicional. México dejó de ser un exportador de alimentos, como lo había sido desde mediados de los años sesenta, para convertirse en un vendedor de hidrocarburos.

* Investigadora del Departamento de Política Internacional del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Este trabajo forma parte de la tesis de licenciatura que la autora presentará en El Colegio de México.

1. Cálculo basado en estadísticas publicadas por el Banco Nacional de Comercio Exterior, *Anuario de Comercio Exterior* (varios años), y en cifras preliminares de microfichas del IMCE para los años 1978, 1979 y 1980.

Estos hechos, junto con la progresiva preocupación estadounidense por el deterioro de su sector externo; la rápida expansión de la economía mexicana —que hace de ese país un comprador atractivo—, y la negativa de México a signar el GATT y los respectivos códigos de conducta negociados durante la “Ronda” de Tokio, han hecho del comercio un tema de creciente importancia en los asuntos entre ambos países.

LA PERCEPCIÓN DEL PROBLEMA

En este caso las estadísticas no engañan; demuestran que la interacción económica de los dos países es cada vez mayor. Empero, las visiones mexicana y estadounidense no son unívocas. Lo que preocupa a una parte no parece incomodar a la otra, y viceversa. Desde el punto de vista mexicano, lo inquietante en la mayor relación comercial con Estados Unidos es el notable incremento de los intercambios mercantiles, especialmente las importaciones, que ha conducido al déficit comercial más alto en la historia de su comercio (2 564 millones de dólares en 1980). Dicho en forma muy breve, al Gobierno mexicano le interesa corregir este déficit, diversificar sus mercados y productos y promover las exportaciones sin depender demasiado del petróleo.

En Estados Unidos se ha observado, en los últimos años, una proliferación notable de opiniones en torno al futuro del comercio entre los dos países y acerca de la política comercial que deberá seguirse con México. Prueba de ello son los estudios sobre la conveniencia de establecer acuerdos comerciales con los países de América del Norte (principalmente México y Canadá) realizados a petición del Congreso estadounidense por distintas instituciones públicas y privadas que ejercen influencia en la elaboración de la política comercial de Estados Unidos hacia México.² Estos estudios, junto con otras fuentes de opinión, son un buen ejemplo de las presiones que surgen dentro de la sociedad estadounidense para afrontar los problemas del comercio, además de que sugieren el camino que seguirán las negociaciones con México en el futuro próximo e ilustran los antagonismos potenciales que podrían acompañar a una mayor vinculación económica entre los dos países.

La atención gira alrededor del comercio, asunto que puede volverse suficientemente conflictivo para alterar el cuadro general de las relaciones entre los dos países. Incluso se ha llegado a afirmar que “el comercio puede convertirse en un asunto más problemático que la inmigración”.³

Semejante inquietud tiene un marco de referencia básico: en los próximos diez años, Estados Unidos y México realizarán un intercambio comercial cada vez más significativo, pero también más exacerbante, pues las posibilidades de confrontación

comercial aumentarán como resultado de prácticas, políticas y legislaciones comerciales contrarias.⁴ Se estima que en 1985 probablemente México se convertirá en el segundo socio comercial de Estados Unidos y que su tasa de crecimiento será dos veces mayor que la estadounidense en lo que resta del siglo, por lo cual tendrá una mayor necesidad de recurrir (por sus problemas de inflación, tasa de cambio y estancamiento de sus exportaciones no petroleras) a subsidios, incentivos y requisitos de exportación que deformarán aún más su economía y facilitarán las posibilidades de confrontación, ya que la ley comercial de Estados Unidos penaliza este tipo de prácticas.⁵

El análisis no parece concentrarse tanto en los permisos y las cuotas de importación (aunque sigan siendo una preocupación importante), sino más bien en los subsidios a la exportación y en los “requisitos sobre los resultados de las inversiones” (*performance requirements*),⁶ encaminados estos últimos, entre otras cosas, a fijar límites mínimos de exportación y de contenido local en la producción, políticas consideradas por los estadounidenses como prácticas “desleales” de comercio. Lo anterior es especialmente válido para el caso de sectores identificados como prioritarios por el Gobierno mexicano, pero que en Estados Unidos son industrias particularmente “sensibles” a la importación, como las del acero, de automotores, la petroquímica y la textil, entre otras. Como consecuencia lógica, ya no se cuestiona sólo la política arancelaria mexicana, sino también los planes de desarrollo y fomento industrial. Dicho de otra manera, las acusaciones de que México recurre a prácticas comerciales desleales también encontrarán fundamento en las políticas mexicanas de industrialización y de tratamiento a la inversión extranjera.

Los planes mexicanos de desarrollo parecen constituir, al mismo tiempo, el mayor atractivo y la principal fuente de preocupación para los estadounidenses. Por un lado, cada vez se da más atención a México como cliente atractivo que como abastecedor confiable de hidrocarburos. Ahora les interesa aprovechar la expansión de la economía mexicana y evitar que

4. Existe también la opinión contraria que, sin olvidar el conflicto potencial, afirma que el rápido crecimiento del comercio contribuirá a dirimir cualquier diferencia que se suscite con motivo de políticas comerciales distintas. Véase Gary Clyde Hufbauer, W.N. Harrell Smith IV y Frank G. Vukmanic, “Bilateral Trade Relations”, en Susan Kaufman Purcell (ed.), *Mexico-United States Relations*, The Academy of Political Science, Nueva York, 1981, p. 145.

5. Dicha ley es más rigurosa con los subsidios utilizados por los gobiernos que no son signatarios del Código de Subsidios e Impuestos Compensatorios del GATT, ya que les niega el derecho a la “prueba de daño”. Ello significa que los impuestos compensatorios pueden aplicarse tan pronto como se demuestre que un producto se exporta con la ayuda de subsidios, sin necesidad de comprobar antes que dicho producto daña o amenaza con dañar a alguna industria estadounidense.

6. Éste es el término que utiliza el GATT para referirse a las prescripciones impuestas a una empresa de propiedad extranjera por el gobierno de la nación receptora, y que pueden ser incentivos a la inversión (también pueden concederse a empresas nacionales) o condiciones impuestas a los inversionistas extranjeros para que puedan invertir en un país. En algunos textos se hace referencia a estas medidas (*performance requirements*) con el nombre de “requisitos de funcionamiento” o “requisitos de desempeño”, pero preferimos seguir la traducción del GATT. Los requisitos que interesan a los estadounidenses son los que repercuten de modo más directo sobre el comercio (*trade-related performance requirements*), que básicamente son requisitos de exportación y de sustitución de importaciones.

2. En la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, título XI, sección 1104, se establece que “el Presidente deberá estudiar la conveniencia de entrar en acuerdos comerciales con países de la región Norte del Hemisferio Occidental” y presentar un informe con sus opiniones. Dichos estudios sirvieron de base al Presidente para presentar su informe al Congreso en agosto de 1981.

3. Ventana Associates, Inc., *Mexican Industrial Development Plans: Implications for United States Policy* (mimeo.), estudio preparado para los departamentos de Estado y Comercio y para la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos, Washington, abril de 1981, p. 10.

los competidores japoneses o europeos desplacen a los estadounidenses en el abastecimiento de un país cuyas importaciones han crecido a un ritmo de 45 a 55 por ciento en los últimos dos años. Pero también temen que el crecimiento mexicano propicie la expansión de las exportaciones no petroleras, lo cual podría afectar industrias o sectores importantes en Estados Unidos, con consecuencias negativas para la balanza comercial y los niveles de empleo. Desde la perspectiva estadounidense, la mayor vinculación económica entre ambos países constituye una red de interdependencias llena de oportunidades, aunque cargada de riesgos que podrían ocasionar perjuicios a su economía.

Es posible que el problema central se explique, con frecuencia, en los términos mucho más amplios del proceso de rediseño del comercio industrial y de ajuste en la división internacional del trabajo entre los países muy industrializados — como Estados Unidos — y los de industrialización reciente — como México —, en el que los primeros tendrán que ceder a los segundos la producción de bienes en los que han perdido competitividad y concentrarse en aquellos en que poseen la ventaja comparativa del capital y la tecnología. Algunos sectores tendrán que pagar los costos de este ajuste y, durante la transición, tratarán de aferrarse a una política comercial proteccionista. Quizá así se explique por qué, a pesar de que el Gobierno estadounidense propone una política de comercio abierto y de apego al principio de reciprocidad, numerosos grupos internos sean contrarios a la liberalización y propongan un trato más duro hacia los países de mayor desarrollo relativo. (Además, conviene recordar que en épocas de recesión económica siempre aumentan las presiones proteccionistas.)

LOS TEMAS DEL DEBATE

Importa destacar que si bien el presidente Reagan expresó su deseo de buscar acuerdos comerciales con México para eliminar barreras arancelarias y no arancelarias,⁷ no todos los sectores de la sociedad estadounidense estarían, en principio, a favor de una liberalización. No se ha logrado llegar a un consenso sobre la política comercial hacia México. Cierto que los argumentos de apoyo a un comercio más libre de restricciones, más “justo y recíproco”, en el que se apliquen las leyes comerciales con todo rigor, prevalecen sobre los argumentos en favor de un trato no necesariamente recíproco, amistoso hacia México. Sin embargo, estos juicios son de naturaleza distinta, responden a intereses diversos y proceden, por lo mismo, de una variedad de fuentes. Las divisiones clásicas entre un Ejecutivo favorable al libre comercio y un Congreso con tendencias proteccionistas, o entre un sector industrial que desearía la desaparición de las barreras comerciales y un sector laboral que busca protección contra la competencia extranjera, no parecen tan claras, por lo menos en este caso. Esta pluralidad de opiniones y contradicciones está bien expuesta en el debate sobre dos temas que preocupan mucho cuando se discute en Estados Unidos el comercio con México: a) el de reciprocidad y gradación, y b) el de

los subsidios y los requisitos sobre los resultados de la inversión extranjera (*performance requirements*).

Reciprocidad y gradación

Resulta difícil separar los conceptos de gradación y reciprocidad, ya que en un sentido amplio la gradación se refiere tanto al desplazamiento progresivo — hasta su eliminación total — de los países en desarrollo más avanzados del trato comercial diferencial que ahora reciben (que es lo que se entiende por “gradación” en sentido estricto), como al progresivo alineamiento de las políticas y prácticas comerciales de dichos países con las reglas generalmente aplicadas en el sistema comercial internacional vigente.⁸

En los últimos años, en el Congreso han aumentado las presiones para que México deje de recibir trato preferencial y para que el Gobierno estadounidense aplique criterios de gradación y exija un trato cada vez más recíproco de los países que no lo proporcionan y están en posibilidades de hacerlo. Ya no se acepta con facilidad la idea de que México se beneficie con un tratamiento especial y diferencial, sin que otorgue algo equivalente a cambio. El nivel de desarrollo alcanzado por este país — en opinión de muchos — debería traducirse en mayores responsabilidades dentro del comercio internacional, lo que podría lograrse con la progresiva exclusión de México (y, en general, de los países de mayor desarrollo relativo) de los esquemas comerciales preferenciales.

Una tendencia que aunque no está dirigida exclusivamente a México afecta su comercio externo es la que se encamina a tratar de excluir más productos del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), sobre todo aquellos que se producen en condiciones competitivas, como los bienes producidos por países en desarrollo relativamente avanzados. Recuérdese, por ejemplo, el proyecto de ley S.1150, presentado en mayo de 1981 por los senadores John Heinz y Daniel P. Moynihan, que intenta modificar el funcionamiento del SGP. Estos senadores ponen en duda la eficacia de un programa que está ayudando a quienes menos lo necesitan (en los últimos cinco años, cerca de 70% de los beneficios de un acceso libre de impuestos al mercado estadounidense correspondió a sólo cinco países: Taiwán, Hong Kong, Corea del Sur, México y Brasil), a países cuyos volúmenes de exportación indican claramente que han alcanzado un buen nivel de competitividad en algunas ramas económicas. De lo anterior, Heinz y Moynihan coligen que el concepto de gradación debería aplicarse con mayor rigor. México ocupa el cuarto lugar entre los 140 beneficiarios del SGP y su utilización del sistema se ha duplicado en los últimos cinco años.⁹

Algunos grupos privados también favorecen la exclusión de México del SGP, aunque dan más importancia a los criterios de reciprocidad que a los de gradación. Los resultados de una en-

8. Isaiah Frank, *The “Graduation” Issue in Trade Policy Toward LDCs*, World Bank Staff Working Paper No. 334, Banco Mundial, Washington, junio de 1979, p. 1.

9. Información proporcionada por Everett Briggs, vicesubsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos, ante la 97a. Legislatura, *United States-Mexican Relations: An Update*, audiencia ante el Subcomité de Asuntos Interamericanos, primera sesión, U.S. Government Printing Office, Washington, 10 de junio de 1981, p. 10. Cabe acla-

7. Reagan propuso en su informe al Congreso que, en ausencia de reglas y de un marco conceptual que faciliten la liberalización del comercio, se busque la concertación de acuerdos bilaterales. Véase *Report on North American Trade Agreements*, transmitted to Congress by President Reagan on August 4, 1981, as required by Section 1104 of the Trade Agreements Act of 1979, Washington, 4 de agosto de 1981.

cuesta reciente entre comerciantes e industriales estadounidenses¹⁰ demostraron el descontento de algunos entrevistados con el hecho de que Estados Unidos incluya a México en el SGP, cuando este país no brinda un trato recíproco, como lo demostró al negarse a ingresar al GATT. El resentimiento se localiza especialmente entre los agricultores y horticultores, quienes opinan que "dar mayores concesiones a México dentro del SGP tendrá el efecto de agravar lo que ya de por sí es un ambiente comercial no recíproco".¹¹

En marzo de 1981, en ocasión de la revisión anual del esquema de preferencias, el representante comercial de Estados Unidos, William Brock, anunció una reducción de los productos elegibles para el SGP, que ascendió a 4 200 millones de dólares. De este monto, 68% estuvo constituido por exportaciones procedentes de los cinco principales países beneficiarios. Aunque las exportaciones mexicanas no fueron las más afectadas, se excluyó de la entrada libre de impuestos a productos como hortalizas y frutas frescas (en el período de invierno), algunos artículos de madera y de vidrio, generadores eléctricos, espato-flúor, partes para automóviles, etc. La política de gradación seguirá aplicándose y la revisión del SGP continuará haciéndose anualmente, para eliminar a los productos que se exporten en condiciones competitivas, según lo afirmó la delegación estadounidense en la primera sesión de la Comisión Conjunta de Comercio México-Estados Unidos, que tuvo lugar en la ciudad de México en septiembre de 1981.¹²

Las exigencias de que México le brinde un trato recíproco a Estados Unidos y se ciña a la disciplina internacional de comercio —lo que significa, en última instancia, que abra sus mercados al exterior—, parten sobre todo del sector privado, en general en forma de demandas aisladas sobre productos concretos, pero indican un tipo de percepciones que tiende a generalizarse. Las protestas son diversas: que México se beneficia injustamente del trato de nación más favorecida sin hacer concesiones equivalentes a cambio; que sus tarifas arancelarias son demasiado altas en comparación con las estadounidenses; que la regulación del transporte terrestre en México prohíbe el acceso a los transportistas estadounidenses, mientras que en Estados Unidos la entrada es mucho más libre, etc. Argumentos parecidos, encaminados a subrayar la falta de reciprocidad, también han sido expuestos por banqueros y por muchos productores particulares preocupados por sus negocios.¹³

rar que aunque desde sus orígenes estaba prevista la revisión anual del SGP, sobre la base de criterios de gradación y de "necesidades de competencia", las modificaciones se hacen atendiendo a las peticiones de productores, trabajadores, diputados, etc. De ahí la importancia de las presiones.

10. Encuesta realizada por el Comité de Política Comercial, a petición del Representante Comercial de Estados Unidos, entre miembros del sector privado comercial e industrial, para recoger sus puntos de vista sobre posibles acuerdos comerciales en América del Norte. Véase "North American Trade Agreements", *A Study Mandated in Section 1104 of the Trade Agreements Act of 1979; (1104a) Study of Possible Agreements with North American Countries* (mimeo.), 26 de julio de 1981.

11. *Ibid.*, p. 79.

12. Durante la entrevista de López Portillo y Reagan en Campo David, en junio de 1981, se decidió crear dicha Comisión para que se encargara de revisar y discutir los problemas comerciales bilaterales más importantes. Véase el Comunicado Conjunto, p. 5.

13. Véase la encuesta realizada por el Comité de Política Comercial, *op. cit.*

Vale la pena destacar el caso de los productores agrícolas del Sur, no sólo porque tienen capacidad de presión, sino sobre todo por la importancia de las hortalizas en el comercio exterior de México. Ya es conocido el ejemplo de los tomateros, que sistemáticamente tratan de protegerse de las exportaciones mexicanas. Sin embargo, también hay otros grupos de agricultores que hacen oír sus voces en el Congreso pidiendo una mayor apertura del mercado mexicano: "... nuestro Gobierno debe insistir en la reciprocidad en todos los acuerdos comerciales. ... el Gobierno mexicano debe eliminar sus restricciones a la importación, para que México y Estados Unidos estén en un pie de igualdad".¹⁴

Asimismo, en el sector textil, tanto trabajadores como industriales son contrarios al tratamiento especial brindado a México. Las protestas se concentran otra vez en el Sur, especialmente contra el programa de maquiladoras de la frontera. Algunos empresarios piden la reducción o eliminación de dicho programa, que permite que los productos mexicanos entren al mercado estadounidense prácticamente libres de impuestos (se grava únicamente al valor agregado). Los trabajadores organizados también han demandado la eliminación de las secciones 806.30 y 807.00 de la tarifa arancelaria estadounidense, que corresponden a los productos de maquila, porque constituyen una exportación de trabajo y enfrentan al trabajador estadounidense con la competencia de salarios más bajos.¹⁵ Desde luego que los empresarios de Estados Unidos que se benefician con la industria maquiladora mexicana presentan opiniones contrarias. Algunos representantes del sector privado incluso han propuesto el establecimiento de una zona de libre comercio en la frontera, que podría ser vista como una evolución natural del programa de maquiladoras.¹⁶

Éstas y otras presiones proteccionistas no están dirigidas exclusivamente contra México, pero es obvio que nos afectan, como en el caso del Acuerdo Multifibras del GATT. Con motivo de la renegociación de este acuerdo, que regula el comercio internacional de textiles y ropa, la industria textil estadounidense ha presionado por intermedio de su poderoso *lobby*, para que se restrinjan aún más las importaciones, sobre todo las de los países en desarrollo más avanzados.¹⁷ El futuro del Acuerdo Multifibras fue discutido en la reunión de la Comisión Conjunta de Comercio, a la que se hizo referencia, lo que significa que es motivo de preocupación para ambos gobiernos.

14. Véanse las declaraciones vertidas en audiencias sobre la estrategia de comercio internacional de Estados Unidos, por los representantes de la California Almond Growers Exchange y de la California-Citrus League, en 96a Legislatura, "U.S. International Trade Strategy", *Hearings before the Subcommittee on International Trade of the Committee on Finance*, segunda sesión, U.S. Government Printing Office, Washington, 5 y 9 de diciembre de 1980, pp. 133 y 135.

15. David F. Ronfeld y Caesar Sereseres, *The Management of U.S.-Mexico Interdependence: Drift toward failure?* (mimeo.), documento preparado por el Departamento de Estado Rand/WN-9859-DOS, enero de 1978, pp. 15-16. Aproximadamente 25% de las exportaciones mexicanas se envía a Estados Unidos bajo los auspicios de las secciones 806.30 y 807.00 de la tarifa arancelaria estadounidense, según datos de Hufbauer *et al.*, *op. cit.*, p. 145.

16. *North American Trade Agreements*, *op. cit.*, p. 83.

17. "An accelerating drift toward protectionism", *Business Week*, 27 de julio de 1981, p. 24.

Subsidios y requisitos sobre los resultados de la inversión extranjera

Otros asuntos —sin duda los más conflictivos— que generan inconformidad en Estados Unidos son los subsidios otorgados por el Gobierno mexicano para promover sus exportaciones y los requisitos sobre los resultados de las inversiones, con los que se espera que cumplan algunas empresas extranjeras. También en estos temas hay actitudes complacientes y estrictas.

Entre las primeras se encontrarían las de quienes ven el comercio como una cuestión inseparable del resto de los problemas bilaterales. Generalmente son los académicos quienes postulan la necesidad de tener en cuenta la relación bilateral en su conjunto. Así, por ejemplo, en uno de los estudios realizado por una comunidad académica privada, en respuesta a la ya mencionada directiva del Congreso, se indican los beneficios indirectos que Estados Unidos obtendría si diera mayor acceso a las exportaciones mexicanas, aun cuando éstas fueran subsidiadas, porque en México se crearían más empleos, lo cual redundaría a su vez en la reducción de la emigración. Los estadounidenses encargados de elaborar las políticas comerciales “deben estar conscientes de que por lo menos un millón de empleos en México son directamente atribuibles a la política comercial de Estados Unidos en este momento”.¹⁸ Con frecuencia también se presenta el razonamiento de que mayores ingresos por exportaciones permitirán que México siga comprando en aquel país.

No obstante, la tendencia que destaca es la de quienes ven en los subsidios una práctica de comercio desleal e injusta, que debe combatirse con la aplicación de impuestos compensatorios, como dictan las normas del comercio internacional negociadas en el GATT e incorporadas ahora a la ley comercial de Estados Unidos.

El senador Heinz propuso recientemente un proyecto de ley en el que se busca establecer definiciones estrictas de qué países son los que otorgan subsidios dentro de los márgenes establecidos por el Código de Subsidios negociado durante las Negociaciones Comerciales Multilaterales. Si este proyecto fuese aprobado, resultaría perjudicial para México.¹⁹

Se ha dicho que la política energética mexicana, contraria al espíritu del GATT y al de la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, será la principal generadora de quejas de los industriales y trabajadores estadounidenses. La venta de materias primas (petróleo y sus derivados) a precios subsidiados, para elaborar productos destinados a la exportación, colocará a México en una situación especialmente vulnerable. Se piensa no sólo en la industria petroquímica, sino en cualquier otra que pudiera be-

neficiarse con la venta de petróleo y gas a precios inferiores a los prevalecientes en el mercado mundial.²⁰

Independientemente de que las predicciones con respecto a la expansión de las exportaciones mexicanas se cumplan o no, hasta ahora la mayoría de los conflictos concretos y cotidianos se originan en acusaciones contra productos subsidiados y contra exportaciones vendidas a precios de *dumping* (algunas otras son contra productos exportados en cantidades tales que dañan o amenazan con dañar a las industrias estadounidenses que recurren a la “cláusula de escape” para protegerse). Recuérdense los casos recientes contra los artículos de vestir de cuero (1980) y contra las pelotas y globos mexicanos (1981). Si bien son pocas las acusaciones que han dado origen a sanciones, no sería difícil que los productores estadounidenses intensificaran sus demandas contra productos mexicanos en el futuro cercano, sobre todo porque México no tiene derecho a la “prueba de daño”. No es en vano que la controversia básica de la reunión de la Comisión Conjunta de Comercio México-Estados Unidos haya girado alrededor de los subsidios a la exportación y la consecuente aplicación de impuestos compensatorios.²¹

Finalmente, otra de las áreas en las que se espera una colisión es en la de requisitos para la inversión, que los estadounidenses consideran una práctica desleal y una forma de proteccionismo.

En el Congreso ya han aparecido los opositores. Los senadores Heinz y Moynihan propusieron, no hace mucho, la aprobación de una ley que le permita al Presidente eliminar las tarifas preferenciales a los países que buscan imponer estos requisitos a la inversión extranjera.²²

Un sector “sensible”: vehículos y partes

Otros grupos poderosos, como sindicatos obreros y productores medianos de autopartes, también se han manifestado contrarios a estas prácticas. Un estudio reciente realizado por la Labor Industry Coalition for International Trade (LICIT), es un buen ejemplo de lo anterior. La LICIT señaló a los principales países cuyos gobiernos recurren a los requisitos sobre los resultados de las inversiones, entre los que se en-

20. Ventana Associates, Inc., *op. cit.*, p. 238. Un estudio realizado por la Comisión de Comercio Internacional, también para cumplir con la sección 1104 de la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, demuestra, sin embargo, que lo que verdaderamente preocupa no es que los planes de expansión y orientación hacia la exportación de la industria petroquímica mexicana se traduzcan en mayores exportaciones, sino en menores importaciones: “El primer efecto que se espera que tenga la expansión de la industria petroquímica mexicana es el de reemplazar las importaciones con producción interna”. Véase U.S. International Trade Commission, *Study of the Petrochemical Industries in the Countries of the Northern Portion of the Western Hemisphere*, Final Report on Investigation No. 332-109 under Section 332 of the Tariff Act of 1930, as Amended, U.S. International Trade Commission, Washington, diciembre de 1980, p. 50. Por otro lado, parece dejarse de lado que la agricultura y la industria norteamericanas se beneficiaron también, por años, con precios de petróleo y gas preferenciales, además de que actualmente el Gobierno estadounidense mantiene una política de subsidios para diversas ramas productivas.

21. Véanse el Comunicado Conjunto y los comentarios en la prensa de los últimos días de septiembre y los primeros de octubre de 1981.

22. Erb, *op. cit.*, p. 8.

18. Estudio realizado por Ventana Associates, Inc., empresa privada de asesores especializada en las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos, *op. cit.*, p. 255. El cálculo se hace a partir del número de empleados localizados en las industrias maquiladoras de la frontera que se benefician de las secciones 806.30 y 807.00 de la tarifa arancelaria estadounidense; en la producción de hortalizas de invierno, cuya exportación depende en buena media de las restricciones que Estados Unidos dicta cada año, y en las industrias cuya producción entra a Estados Unidos libre de impuestos, bajo el SGP.

19. Guy F. Erb, “An American View of Mexican Trade Policy”, ponencia presentada en la reunión auspiciada por el Overseas Development Council, celebrada en Cocoyoc, Morelos, para discutir el tema del comercio mexicano-estadounidense, noviembre de 1981, p. 8.

cuentra México, y expresan su inconformidad de manera contundente:

"Las prácticas no reguladas, tales como los requisitos sobre los resultados de las inversiones con repercusiones sobre el comercio,²³ están minando el sistema de comercio justo y abierto establecido por el GATT. [...] Estados Unidos no debe dudar en buscar los remedios disponibles en los acuerdos internacionales para desafiar estas prácticas desleales y discriminatorias [...] Lo que se necesita es reconocer que debe dársele alta prioridad al asunto de los requisitos sobre los resultados de las inversiones en la formulación de la política comercial de Estados Unidos."²⁴

En opinión de la LICIT, tales requisitos de funcionamiento no sólo alteran el comercio, como lo haría cualquier otra barrera comercial, arancelaria o no, sino que además desvían la inversión, la producción y el empleo hacia el país que los solicita, con lo cual la economía estadounidense se ve seriamente dañada.

Aunque en el documento referido se mencionan otros países, además de México, y varios sectores (textiles, acero, petroquímica, etc.), se señala que el decreto mexicano de 1977 sobre la industria de automotores es "un excelente caso de estudio". Este decreto es la disposición más importante en materia de requisitos sobre los resultados de la inversión, mediante el cual el Gobierno mexicano busca acelerar el crecimiento de la industria nacional y reducir el efecto negativo de esa industria en la balanza comercial, al disminuir las importaciones y aumentar las exportaciones.²⁵

El sector de automotores es identificado por prácticamente todos los estudiosos del comercio bilateral mexicano-estadounidense como uno de los más "sensibles" y potencialmente más conflictivos. La industria estadounidense de automotores pasa por un periodo difícil, de lento crecimiento y altas tasas de desempleo.²⁶ Aunque las dificultades de la industria de automóviles de nuestro vecino no se expliquen en función de las exportaciones mexicanas de vehículos y sus partes (éstas constituyeron alrededor de 1% de los bienes de este tipo importados por Estados Unidos en 1979), dichas exportaciones contribuyen a agravar los problemas de los fabricantes de autopartes. Por lo demás, el sector es suficientemente susceptible para sentirse amenazado por las importaciones procedentes de México, sobre todo si en los próximos años aumentan de acuerdo con lo previsto.²⁷ Las cifras globales no permiten

23. *Trade-related performance requirements.*

24. The Labor Industry Coalition for International Trade, *Performance Requirements: A Study of the Incidence and Impact of Trade-Related Performance Requirements and an Analysis of International Law*, s.p.i., marzo de 1981, p. viii.

25. El decreto sobre la industria de automotores de 1977 indica que las empresas deben igualar el monto de sus importaciones de partes y equipo con exportaciones de sus productos; también incluye incentivos fiscales para promover la exportación, señala requisitos mínimos de contenido local en la producción, fija límites mínimos de exportación y amplía el uso de subsidios internos y para exportación.

26. Un artículo publicado en julio de 1981 señalaba que, en lo que iba de ese año, el sindicato United Auto Workers había visto el despido de 300 000 de sus afiliados. Véase *Business Week*, *op. cit.*, p. 25.

27. En el estudio de la LICIT se calcula que si se cumplen las metas de exportación del decreto para 1985 y 60% de las ventas se dirige a Estados Unidos, se desplazaría entre 86 000 y 115 000 trabajadores de la industria de automóviles y partes. LICIT, *op. cit.*, p. 6.

distinguir la importancia, creciente en los últimos años, del comercio de autopartes. Un estudioso del tema señala que en 1979 las partes mexicanas de automotores representaron 9% del total de las importaciones de partes que realizó Estados Unidos en ese año.²⁸

A pesar de que el intercambio favorece en forma desmedida a Estados Unidos (en 1979, de un total de 1 400 millones de dólares de comercio de vehículos y sus partes, 75% estuvo representado por exportaciones estadounidenses a México²⁹), se considera probable que en el futuro esta disparidad se reduzca, con la segura protesta de los sectores afectados. Se ha estimado que las importaciones estadounidenses de esos productos de México se incrementarán a una tasa promedio de 30 a 40 por ciento, mientras que las exportaciones estadounidenses al mercado mexicano lo harán a un ritmo de 10% anual en los próximos cinco años.³⁰

En 1979, la industria mexicana de automóviles creció a una tasa de 14.5% anual, en buena parte gracias a la inversión de origen estadounidense, y se espera que la producción de vehículos se duplique a fines del decenio.³¹ En resumen, las estadísticas demuestran que "México se ha convertido en un importante receptor de la inversión estadounidense y en un importante abastecedor de componentes para los fabricantes de Estados Unidos".³² Como contrapartida, las grandes corporaciones estadounidenses con inversiones en México, principales beneficiarias de la mayor integración de la industria y del aumento del comercio, ven en el mercado mexicano, que tiene la tasa de crecimiento más acelerada del mundo, una excelente oportunidad para hacer negocios y para competir en forma más eficaz con sus rivales europeos y japoneses, instalando en México industrias ensambladoras y exportando desde aquí partes y componentes.

Para estas empresas, enfrentarse al Gobierno mexicano con protestas contra sus requisitos sobre los resultados de la inversión extranjera redundaría en un deterioro de sus propios proyectos comerciales, además de que podría dar a otros competidores extranjeros la oportunidad de aprovechar el mercado. Esta situación las obliga, pues, a estar dispuestas a adaptarse a los requisitos del Gobierno, como lo han demostrado cuando salieron en defensa de las políticas adoptadas por países que, como México, quieren alentar el desarrollo nacional de algún sector. Dichas corporaciones sostienen que mayores exportaciones de México a Estados Unidos implicarían, a su vez, mayores importaciones y, por tanto, más empleo en la sociedad estadounidense.

La Asociación de Fabricantes de Vehículos de Motor llevó a cabo una investigación, como apoyo al informe que debía entregar el Presidente al Congreso, sobre la posibilidad de llegar a acuerdos comerciales en América del Norte, que represen-

28. Alejandro Violante Morlock, "A Critical Juncture in the U.S. Mexican Trade Relationship: the Automotive Sector", ponencia presentada en la reunión de Cocoyoc a la que se hizo referencia en la nota 19.

29. *Ibid.*

30. LICIT, *op. cit.*, p. 8.

31. Ventana Associates, Inc., *op. cit.*, p. 90.

32. Violante Morlock, *op. cit.*, p. 11.

ta los puntos de vista de las grandes empresas (Ford, General Motors, Chrysler, American Motors, etc.). La Asociación asegura que los requisitos de exportación y de contenido de producción local solicitados por el Gobierno de México constituyen "un importante elemento nuevo de flexibilidad en la instrumentación de la política mexicana de desarrollo, flexibilidad que crea la rara oportunidad para los fabricantes de vehículos de motor de Estados Unidos de continuar participando en un mercado que se expande rápidamente, a través de exportaciones y de inversiones locales".³³

En conclusión, mientras que para algunos grupos laborales y productores de autopartes el crecimiento de la industria de vehículos automotores en México no representa más que desempleo y competencia desleal, para las grandes empresas como la Chrysler, por ejemplo, las operaciones en este país son "la estrella blanca en su negra noche".³⁴

Parece claro, finalmente, que el comercio de vehículos y sus partes concentrará buena parte de la atención de ambos gobiernos en los próximos años. De hecho, fue uno de los principales temas que se discutieron en la reunión de la Comisión Conjunta de Comercio. Además, es un sector representativo del conjunto de problemas que se han venido señalando y que puede verse afectado por todo tipo de demandas: contra el SGP (la mayoría de los productos elegibles para el sistema que México exporta a su vecino son de este sector); contra el programa de maquiladoras (una porción considerable del comercio de autopartes se exporta a Estados Unidos bajo las secciones 806.30 y 807.00 de su tarifa arancelaria); contra los subsidios, y desde luego contra los requisitos sobre los resultados de la inversión (se puede recurrir al Código de Subsidios para protegerse contra algunos de estos requisitos, que tienen el efecto de subsidiar a las exportaciones, además de que también se puede alegar que contravienen las reglas establecidas en el GATT y en la Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales).³⁵

LAS POLÍTICAS POSIBLES

No se puede hablar todavía de un consenso en Estados Unidos con respecto a qué actitud adoptar frente a México en materia de comercio. Cada actor presenta una cara distinta. No obstante, esto no ha impedido la formulación de propuestas concretas para llegar a un arreglo comercial con el Gobierno mexicano, en vista de los evidentes conflictos que, desde la perspectiva estadounidense, se avecinan. Ya se dijo que la búsqueda de posibles soluciones se había desencadenado, en parte, a raíz del crecimiento del comercio bilateral, consecuencia del auge petrolero. Pronto quedaron descartadas dos posibilidades: la concertación de un acuerdo trilateral México-Canadá-Estados Unidos y el ingreso de México al GATT. Estos dos intentos fallidos dejaron una experiencia. Los estadounidenses tienen ahora muy en cuenta que el asunto del petróleo es particularmente delicado; que la retórica de la reciprocidad resulta contraproducente, y que el Gobierno mexicano, tradicional-

mente contrario a la liberalización y celoso de su libertad de acción, no aceptará con facilidad cualquier convenio.

La negativa de México a ingresar al GATT creó la sensación de que las relaciones económicas quedaban en un peligroso vacío. Para llenarlo, y siguiendo las directivas del presidente Reagan en su informe al Congreso de agosto de 1981 (donde afirmaba que, si bien la liberalización del comercio es un proceso gradual que no puede conciliar fácil ni rápidamente políticas divergentes, existen "muchas oportunidades en el corto plazo para reducir barreras arancelarias y no arancelarias"), la única opción que queda es firmar un convenio bilateral.³⁶ Parece también haberse dejado de lado, por lo menos para el futuro cercano, la negociación de "acuerdos en paquete", en los que se considerara al mismo tiempo el comercio, la migración y la energía, acuerdos que son difíciles de elaborar y todavía más de aceptar, ya que ninguna de las partes estaría dispuesta a perder en favor de la otra sin recibir beneficios directos o equivalentes a cambio.

La premisa inicial que permite considerar la posibilidad de llegar a acuerdos que faciliten una mayor interacción económica es que, además de que serían benéficos para ambos países, el grado de integración comercial y productiva que ya existe entre México y Estados Unidos es considerable; están dadas, por tanto, las condiciones para una mayor integración, que irá en aumento irremediamente a pesar de los esfuerzos de México por diversificarse. Lo que se busca es facilitar o promover la integración mediante un acoplamiento gradual de México a las reglas del comercio internacional; regular el intercambio de mercancías para que éste se oriente en la dirección correcta, es decir, la del libre comercio basado en las ventajas comparativas, sin que esto le impida proteger a sus sectores poco competitivos; proporcionar un marco jurídico para resolver las diferencias y evitar así que ocurra una crisis, y ayudar a corregir algunos de los desequilibrios internos y externos de la economía estadounidense.

Los esquemas que consideraría eventualmente el Gobierno de Estados Unidos en los próximos años para negociar con México *quid pro quo*s interesantes podrían desarrollarse en tres escenarios distintos.³⁷ Dichos escenarios podrían incluir, cada uno, distintos acuerdos.

Un escenario ambicioso

En un primer escenario, se negociarían acuerdos parciales de cierta importancia, como los que se sugieren a continuación.

a) Un convenio preferencial de reducciones arancelarias mutuamente benéficas, que se justificaría con el argumento de que la relación entre México y Estados Unidos ocurre en "circunstancias especiales". Hay quienes opinan que esto es poco viable, ya que si bien las altas tarifas arancelarias impuestas por

33. Citado en Violante Morlock, *ibid.*, p. 3.

34. Ventana Associates, Inc., *op. cit.*

35. En LICIT, *op. cit.*, pp. 20-22, puede verse un recuento de las reglas del comercio internacional que se proponen como remedio contra los requisitos sobre los resultados de la inversión extranjera.

36. Ronald Reagan, *op. cit.*, p. 2.

37. Se consideran los acuerdos que se han sugerido repetidamente en los distintos trabajos que se mencionan a lo largo de este escrito, así como los propuestos por individuos o grupos interesados en el comercio bilateral, de los que también se dio cuenta. Se descartaron los que, a nuestro juicio, parecían tener pocas probabilidades de éxito.

el Gobierno mexicano hacen atractiva para Estados Unidos una negociación de aranceles, para México tendría poco que ofrecer, bien porque los impuestos sobre sus productos son de por sí bajos, bien porque los aranceles altos se imponen a bienes cuya importación perjudicaría seriamente su economía.³⁸

Sin embargo, existe el antecedente de la participación de México en las negociaciones de la "Ronda" de Tokio, donde se firmó, dentro del marco multilateral, un acuerdo relativo a productos tropicales en el que ambos países se hacían concesiones arancelarias.³⁹ No sería descabellado pensar en que se propusiera un acuerdo parecido, probablemente ampliándolo para algunos productos manufacturados que México tuviera interés en exportar.

b] Un convenio que insistiera en hacer que México de alguna manera se asociara al Código de Subsidios e Impuestos Compensatorios. Sería difícil que el Gobierno mexicano aceptara suscribir tal Código con todas sus cláusulas, pero podría proponerse que México ofreciera modificar algunos elementos de su política comercial de subsidios, a cambio de que Estados Unidos permitiera que los productos mexicanos se beneficiaran con la "prueba de daño", para así reducir las posibilidades de que se les aplicaran impuestos compensatorios. De acuerdo con la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, para que México pueda ser considerado "país bajo el acuerdo", y por tanto con derecho a la prueba de daño, sin firmar el Código de Subsidios, tendría que asumir "obligaciones sustancialmente equivalentes" a las establecidas por el Código.⁴⁰ Habría que determinar (determinación a cargo del Presidente) qué obligaciones se aceptarían "sustancialmente equivalentes" (posiblemente que el Gobierno mexicano asumiera el compromiso de eliminar en forma gradual los subsidios). En otras palabras, lo que se negociaría sería un marco mutuamente aceptable, o los términos en que México se ajustaría al Código sin tener que firmarlo. Por lo demás, un arreglo tal no evitaría, aun concediéndose la prueba de daño, que individuos o empresas particulares en Estados Unidos siguieran exigiendo la aplicación de impuestos compensatorios sobre las exportaciones mexicanas subsidiadas, aunque sí podría reducirse el número de demandas y los fallos positivos con respecto a la aplicación de impuestos.

c] Acuerdos sectoriales. Aunque se han escuchado proposiciones para liberalizar, con límites y en forma gradual, el comercio en varios sectores (la Comisión Conjunta de Comercio acordó establecer grupos de trabajo que llevaron a cabo estudios sobre las industrias de automotores, petroquímica, de computadoras y textil) los estadounidenses piensan que en el corto plazo el único acuerdo posible sobre la base de sectores sería el de automotores. Éste es un caso excepcional en el que la estructura de la industria mexicana y sus vínculos corporativos con los fabricantes estadounidenses facilitaría el arreglo. La modalidad que podría adoptarse sería parecida a la del acuerdo en la misma rama firmado por Estados Unidos y Canadá.

d] Una zona de libre comercio en la frontera, que empezara por liberalizar algunos productos, de preferencia los menos controvertidos. Esta opción es presentada con frecuencia por

los estadounidenses como una posibilidad real, con el argumento de que ya existe en el lado mexicano un régimen especial de comercio que reconoce las estrechas ligas económicas de la región con Estados Unidos.⁴¹

Un escenario intermedio

Otra opción consistiría en buscar acuerdos más modestos, con la intención de ir resolviendo algunos problemas y lograr un clima favorable que sirviera como preámbulo y experiencia, en espera de un momento político propicio para plantear convenios más ambiciosos.

Se ha pensado en lo siguiente:

a] Un marco especial de procedimientos para manejar la relación comercial, que identificara los problemas actuales, previera los futuros y proporcionara medios adecuados para resolver controversias. Se buscaría crear las oportunidades para la consulta y el aviso recíprocos. De hecho, el Gobierno estadounidense ya ha propuesto un acuerdo de notificación y consulta recíproca previas, que hasta ahora ha sido rechazado por el mexicano.

b] Un acuerdo sobre los procedimientos y requisitos de documentación fronteriza, que por su ineficiencia entorpecen el tráfico de mercancías. El presidente Reagan dijo en su informe al Congreso: "Debemos trabajar con nuestros vecinos para asegurar que los procedimientos en la frontera no sean impedimentos para el comercio".⁴²

c] Un arreglo que ayude a remediar la escasez de medios de transporte para introducir mercancías en México y evitar así las pérdidas por el congestionamiento del tránsito en la frontera. Los comerciantes estadounidenses consideran que las medidas restrictivas del sistema de transporte mexicano repercuten negativamente en el traslado eficaz de bienes. En principio, la Comisión Conjunta de Comercio acordó que se llevaran a cabo discusiones técnicas sobre la situación del transporte para incrementar la coordinación bilateral, aunque todavía no se conocen las propuestas concretas.

La previsión más moderada

En un último escenario no se llegaría a ningún tipo de compromiso y simplemente se buscaría fortalecer los mecanismos de consulta que ya existen, como la Comisión. Ésta es la situación actual, en la que los conflictos se siguen resolviendo, como siempre, a través de cauces más o menos informales y sobre bases casuísticas y *ad hoc*. Por ahora se realizan reuniones periódicas en las que se exponen y se discuten los problemas y políticas comerciales de cada uno de los países, pero no se llega a ningún acuerdo. Seguramente se esperará hasta el cambio de Gobierno en México para buscar nuevamente algún arreglo comercial. Se ha optado por un enfoque "evolucionista", que se considera más práctico. La liberalización deberá "evolucionar" a un ritmo que evite los tropiezos contraproducentes.

38. *North American Trade Agreements, op. cit.*, p. 94.

39. Ronfeldt y Sereseres, *op. cit.*, p. 13.

40. *Trade Agreements Act of 1979, op. cit.*, p. 151.

41. *North American Trade Agreements, op. cit.*, p. 96.

42. Ronald Reagan, *op. cit.*, p. 2.

EL FUTURO INMEDIATO

En los meses por venir podrían aumentar las quejas aisladas de productores y trabajadores contra las exportaciones mexicanas, así como las presiones para excluir a México paulatinamente de los esquemas preferenciales y las demandas a favor de que el vecino brinde un trato más recíproco y más justo por lo que se refiere a sus obligaciones comerciales internacionales. Como vimos, las posibilidades de que esto ocurra son numerosas. Aunque no se haya determinado el peso específico de cada grupo, el solo hecho de que la naturaleza misma del sistema político estadounidense, donde la autoridad es tan difusa, conceda un amplio espacio para la expresión de intereses particulares (la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 refuerza esta tendencia), permite suponer lo anterior. La opinión de algunos políticos, industriales o académicos en favor de un trato más tolerante hacia México no impedirá que ciertos individuos o empresas recurran a la ley para no verse afectados. La perspectiva de tener en cuenta la relación bilateral considerada en su conjunto ha sido generalmente expresada por académicos y suele abogar por un trato comercial no estrictamente recíproco, a cambio de otro tipo de ventajas económicas o políticas (ya se mencionó el ejemplo de quienes ligan comercio y migración). También a favor de un manejo "global" de los asuntos bilaterales y amistoso en el área de comercio, estarían algunos funcionarios de la rama ejecutiva, especialmente los que tienen que negociar el apoyo de México a la política exterior de Estados Unidos, en Centroamérica por ejemplo. Para ellos, una aplicación de impuestos compensatorios a las importaciones de artículos de cuero procedentes de México, como la ordenada recientemente, no representa ganancia alguna digna de tomarse en cuenta y sí perjudica, por el contrario, asuntos que a su juicio son de importancia mucho mayor.⁴³ Sin embargo, en la rama ejecutiva también existen quienes se preocupan poco por el efecto de las decisiones comerciales en el conjunto de la relación bilateral. Así, por ejemplo, los burócratas del Departamento de Comercio deciden sobre un problema comercial, casi siempre visto como un caso aislado, siguiendo criterios técnicos o cediendo a las presiones de grupos o individuos, pero de cualquier manera pensando en beneficios de corto plazo.

Lo anterior tampoco impide que todos los actores mencionados puedan ceder a las presiones de un Ejecutivo comprometido con el mantenimiento de una relación armoniosa con México, que favorezca el interés estadounidense de largo plazo. Recuérdese el caso de los productores de hortalizas en años pasados, o el de los globos y pelotas, en los que, atendiendo a asuntos que en el momento se consideraban de mayor importancia (las negociaciones para adquirir gas natural, en el primer caso, y la visita de López Portillo a Washington en junio de 1981, en el segundo) los fallos finales de las autoridades estadounidenses fueron favorables a México o se suspendieron las investigaciones. Existe el antecedente, pues, de que el Ejecutivo es capaz de resistir las tendencias proteccionistas.

Por otro lado, la gran cantidad de grupos de interés en Estados Unidos, algunos inextricablemente ligados con México, que se ven afectados para bien o para mal por el comercio entre los dos países, asegura una participación activa del Congreso en la búsqueda de un acuerdo comercial. En los últimos años, el interés del Congreso por los asuntos mexicanos es cada vez más

evidente; no obstante, la preocupación por la relación bilateral como un todo es cada vez menor. La tendencia es tratar los asuntos específicos, en este caso el comercio, por separado y con la participación de pequeños grupos de congresistas encargados de proteger a su propia clientela. Esta organización parroquial y la división en comités, que estudian un tema sin plantear su relación con los otros, se traduce con frecuencia en que unos cuantos congresistas ejerzan una influencia desmedida en las decisiones.⁴⁴

Es difícil predecir el verdadero alcance del conflicto en materia de comercio, que los estadounidenses parecen tener tan presente y que los mexicanos todavía no perciben con claridad o no quieren atender. Ya se identificaron las áreas en que aparece un choque potencial o real de intereses, tanto dentro de Estados Unidos como entre ese país y México. El número de voces que tendrán algo que decir cuando se discuta la mejor forma de aproximarse al Gobierno mexicano en asuntos comerciales, son un claro reflejo de que los problemas bilaterales se encuentran entremezclados de tal forma, que la frontera entre asuntos internos y de política exterior es prácticamente imposible de trazar. Por estas razones, el Gobierno de Estados Unidos se verá obligado a tomar en cuenta otros elementos de la relación en el momento de pensar en negociaciones comerciales. El interés de Reagan por mantener una buena relación con México puede ser un factor que juegue a nuestro favor en los conflictos comerciales.

Es probable que el Gobierno mexicano, consciente de lo anterior y renuente a perder autonomía y flexibilidad en sus políticas comerciales, se mantenga en la actitud tradicional de no tomar demasiado en serio la aprensión estadounidense sobre cuestiones comerciales y de confiarse en que su posición de país petrolero le ayude a resolver los conflictos que, si llegasen a ser graves, se resolverían como hasta hoy con intervenciones presidenciales. Por lo demás, las sanciones contra productos mexicanos no han sido tampoco muchas y no es tan claro que las exportaciones mexicanas vayan a incrementarse al ritmo que se teme en Estados Unidos.

Si bien todavía no se ha decidido iniciar negociaciones para llegar a algún tipo de acuerdo, esto no quiere decir que no puedan preverse como punto importante en la agenda de problemas que deberá encarar el nuevo Gobierno mexicano a partir de 1983.

Finalmente, no debe olvidarse que aunque por ahora se busca otro tipo de acuerdo en materia de comercio, el acuerdo "ideal", desde la perspectiva estadounidense, es que México se convierta en signatario del GATT o por lo menos de los códigos de conducta, asunto sobre el que volverá a insistirse en la primera oportunidad. Ésta sería la solución que permitiría "normalizar y abrir" el intercambio comercial y hacerlo predecible; desaparecerían así la incertidumbre y las principales preocupaciones de Estados Unidos en cuanto al rumbo que el conflicto comercial con México pudiera seguir en los próximos decenios. □

44. Hay un examen de la participación y el funcionamiento del Congreso en la formulación de la política exterior de Estados Unidos hacia México en Donald W. Wyman, *The United States Congress and the Making of U.S. Policy Toward Mexico*, University of California, San Diego, 1981.

43. Erb, *op. cit.*, p. 7.