

**POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR Y SEGURIDAD NACIONAL EN
MÉXICO: HACIA LA DEFINICIÓN DE METAS PARA FINES DE
SIGLO**

Gustavo del Castillo*

RESUMEN

Este trabajo analiza la evolución de la política exterior de México desde la época de Luis Echeverría hasta la actualidad, haciendo énfasis en la política comercial. En el trabajo se intenta definir el costo político que esta posición exterior ha tenido para México, especialmente en su relación bilateral con Estados Unidos. Se sostiene que la política comercial mexicana ha variado desde un apoyo incondicional de la UNCTAD hasta la adhesión de México al GATT. Esta política ha variado considerablemente, enfatizando el internacionalismo tercermundista, hasta el multilateralismo expresado por el GATT. Durante los años más recientes de esta época, al mismo tiempo que México se incorporaba al GATT, se negociaban acuerdos comerciales muy específicos que intensificaron la relación bilateral con Estados Unidos. El trabajo plantea el escenario futuro de un mundo dividido en bloques comerciales que demanda opciones difíciles para la política comercial mexicana y que requieren de una definición pronta si es que México no se quiere encontrar aislado comercialmente o forzado a una relación bilateral asimétrica. En este contexto se plantea la necesidad de estudiar las posibilidades y dificultades de una relación comercial tripartita entre México, Canadá y Estados Unidos.

ABSTRACT

This paper analyzes of the evolution of Mexican foreign policy, particularly trade policy, from the time of President Luis Echeverría to the present. It attempts to define the political costs of these policies for México, especially in terms of the U.S.-Mexican bilateral relationship. The author maintains that Mexican trade policy has ranged from unconditional support for the UNCTAD, to the current subscription to the GATT. i.e., from Third World internationalism to the multilateralism enshrined in the GATT. In recent years, at the same time that México was joining the GATT, México and the United States were negotiating specific trade agreements that intensified their bilateral relationship. The paper suggests, as a possible scenario for the future, a world divided into trade blocs. This would create difficult trade-policy options for México, requiring definitive decisions if México hopes to avoid being isolated from the world market or forced into an asymmetric bilateral relationship. The essay uses this context to highlight the need for studying the possibilities and difficulties of forming a trilateral trade relationship between Mexico, Canada, and the United States.

*Gustavo del Castillo. Director del Departamento de Estudios de Estados Unidos de El Colegio de la Frontera Norte. Se le puede enviar correspondencia a: Blvd. Abelardo L. Rodríguez, núm 21, Zona del Río, Tijuana, Baja California, tels. 842033, 842226, 848795, 842068.

La pobreza es el peor tipo de violencia.

Ghandi

Introducción

A nadie debe sorprender que se haga la relación entre seguridad nacional y política A comercial de algún país. Esta relación se hace explícita en los países avanzados como Canadá y los países de la Comunidad Económica Europea (CEE) y Japón, ya no se diga Estados Unidos. En este trabajo se intenta establecer las bases para la discusión de la política comercial de México, no como un mecanismo para la obtención de divisas o como instrumento generador del desarrollo (que sí debiera serlo), sino como parte integral de los elementos que debieran definir la seguridad nacional en México.

Vista desde esta perspectiva, la política comercial toma un matiz que supera la discusión burocrática y de gabinetes económicos y se convierte en un tema de naturaleza popular, -afectando tanto al sector -público como a cualquier empresario- y tal vez de más importancia, afecta al trabajador en su puesto de trabajo, y debiera afectar la naturaleza misma de cómo y para qué se trabaja.

Esta discusión sobre seguridad nacional no trata de derechos soberanos, más bien, se parte de la premisa de que existe la soberanía, tanto *de facto* como *de jure*, y que de hecho éstas comienzan a desvanecerse cuando no existe o no se explicita el concepto de seguridad nacional. Adicionalmente, la seguridad nacional se obtiene cuando el interés nacional se logra, tanto internamente como en las relaciones exteriores del país. Una segunda premisa de este trabajo es que las negociaciones comerciales de México se han llevado a cabo un tanto aisladas de este clase de consideraciones y que por lo tanto, muchas veces es difícil hacer una evaluación de los costos o ganancias (costos de oportunidad) de tales negociaciones. Si esta premisa resulta cuestionable, es resultado directo de los procesos internos propios del gobierno mexicano, donde la información es manejada por élites políticas y *panhelinas* cerradas y por lo tanto no llega al público para ser evaluada.

Este último punto nos lleva a otra consideración sobre la naturaleza de la seguridad e interés nacional, que se obtiene cuando existe un máximo de transparencia en la toma de decisiones en la sociedad política. Sin esta transparencia el individuo, ya sea como consumidor o como inversionista, no puede tomar decisiones racionales en la asignación de sus recursos, ya sean dentro del presupuesto familiar o recursos para la producción. Dicho de otra manera, cuando actores en la sociedad civil tienen que operar a ciegas se pone en peligro la seguridad nacional y va en contra del interés del país. Este argumento no es sólo de naturaleza política, sino que los costos resultantes por la falta de información y por decisiones mal tomadas tienen una base lógica y económica.¹

¹ Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*. New York, Harper and Row Publishers, 1957.

Desde nuestra perspectiva, y en términos generales, el interés nacional sólo puede significar una cosa: que la nación debe encontrar los medios para garantizar la prosperidad económica de toda la ciudadanía, al mismo tiempo proporcionar los mecanismos institucionales y productivos para conseguir esta prosperidad.²

El tema de la prosperidad y los mecanismos para obtenerla no son cuestiones de preocupación solamente interna; en este sentido, el interés nacional y la seguridad del país, obviamente responden también a factores exógenos. Tal vez es de importancia fundamental reconocer que los intereses nacionales no comienzan ni concluyen en las fronteras nacionales. La vieja idea de la territorialidad y de la importancia de los límites fronterizos es una idea anticuada que debe ser reevaluada

En otras palabras, la lógica que este argumento persigue o que intenta argumentar es que México es transnacional. La premisa básica de esta lógica es que el interés nacional mexicano tiene que defenderse igualmente en Londres, Washington o la Habana, no porque éstos sean los centros contemporáneos de poder, sino porque los recursos mexicanos (y por lo tanto la pérdida de su prosperidad) han sido acumulados y continúan siéndolo en estos centros mundiales desde el siglo XV.

Pocos pueden cuestionar que, desde la etapa colonial, la Nueva España ha estado incorporada a la economía mundial. El oro y la plata mexicanos pagaron, en los siglos XVIII y XIX, por las guerras tribales europeas. Esta articulación no ha cesado, sino que se ha intensificado, al mismo tiempo que la relación se ha vuelto más compleja. Nuestra deuda que antes se pagaba en plata, ahora es pagada en dólares y en esta perspectiva, México ha sido durante cuatrocientos años un éxito como país exportador. De esta manera, otros centros mundiales se han beneficiado del proceso de producción y acumulación mexicanas.

Estos hechos deben dejar claro que muchos de los recursos antes mencionados, así como su resultante acumulación hacen necesario que el interés nacional deba ser definido en términos extraterritoriales. Esto no quiere decir que México emprenda una cruzada para recobrar estos recursos perdidos, pero sí significa que la nación debe fomentar mecanismos que articulen estos recursos extraterritoriales con la economía y política económica nacional. La política de comercio exterior debe ser conceptualizada en este contexto. Si el interés nacional del país está centrado alrededor de la prosperidad nacional, entonces la seguridad nacional depende de la capacidad del país para asegurar que la acumulación generada en el sector exterior sirva en el futuro para asegurar el desarrollo nacional.

Es en este contexto que debe interpretarse la política de comercio exterior mexicana. Más específicamente, este trabajo postula dos dimensiones críticas de análisis: la primera se centra alrededor del problema de los costos de oportunidad obtenidos a partir de una *posición negociadora*, y cómo esta posición afecta la seguridad nacional. La segunda trata sobre la presencia o ausencia de México en negociaciones comerciales, ya sean bilaterales o multilaterales que afectan la

² María Celia Toro, "El comercio México-Estados Unidos: la realidad desigual y los límites a la colaboración norteamericana" en Olga Pellicer (ed.), *La política exterior de México: desafíos en los ochenta*. México, CIDE, 1983 (Ensayos del CIDE).

seguridad nacional. Obviamente que esta segunda problemática también debe interpretarse como un problema de costos de oportunidad o de costo-beneficio, en el sentido de que la presencia o ausencia de México en los foros internacionales resulta en pérdidas o ganancias que afectarán la seguridad nacional -en el corto, mediano o largo plazo.

Política de Comercio Exterior y la Seguridad Nacional

Como se dijo anteriormente, poco se ha relacionado la temática de la política de comercio exterior con la problemática de la seguridad nacional. El énfasis principal de los estudios del tema ha sido el análisis de esta política en su relación con la política industrial, y mis generalmente, en su relación con la vieja temática del desarrollo. Hoy en día, la discusión se centra en torno de la política de comercio exterior y su capacidad para generar divisas que solucionen los problemas asociados con la deuda externa.³

Estos problemas, la generación de divisas, el desarrollo, la evolución de una política industrial, están relacionados indudablemente a cualquier discusión sobre seguridad nacional. Dichos problemas y muchos otros se pueden conceptuar como variables dependientes de un modelo en el que las variables explicativas o independientes se refieren a los costos de oportunidad de alguna negociación y aquellos costos asociados con la presencia o ausencia de México en las distintas mesas de negociación. De esta manera se obtiene un modelo que por el momento intenta asociar variables independientes de naturaleza profundamente política, con variables que fácilmente se pueden cuantificar como indicadores de la "prosperidad" nacional.

Teniendo en mente esta estructura lógica, debo aclarar que no es la intención del presente trabajo hacer la relación empírica entre comercio exterior y prosperidad nacional. En otras palabras, la variable dependiente y todos sus posibles indicadores no serán analizados por el momento. Esta relación se hará sólo por inferencia y será tocada en un trabajo posterior.

Igualmente, y en busca de la máxima brevedad, este trabajo no intentará recordar la historia de la política comercial mexicana, sino que hará un análisis de varios casos que se cree son indicativos de la falta de una mentalidad estratégica, donde la seguridad nacional se ve afectada negativamente. El análisis posterior mostrará los costos de oportunidad de la política de comercio exterior mexicana hacia la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) y su efecto sobre las relaciones bilaterales con Estados Unidos. Igualmente, para ejemplificar el punto anterior, se consideran las negociaciones más recientes entre México y Estados Unidos para llegar a un acuerdo sobre subsidios e impuestos compensatorios antes de la adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Para ejemplificar los efectos sobre la seguridad nacional de la presencia o ausencia de México en algún foro de negociación comercial se

³ Claudia Schatan, "Las exportaciones de manufacturas mexicanas a EE.UU. 1968-1983" Ponencia presentada en el seminario Relaciones Macroeconómicas entre México y EE.UU. Nueva York, Fordham University, 1987.

utilizarán las negociaciones entre Estados Unidos y Canadá para llegar a un acuerdo de libre comercio y la falta de participación mexicana.

México y la UNCTAD

No cabe duda que México siempre ha participado en organizaciones mundiales como las Naciones Unidas y otras organizaciones que reflejan, hasta cierto punto, la categoría de México como país en desarrollo, y la política exterior del país interesada en hacer efectivas aquellas organizaciones que ayuden a avanzar la causa de países subecuatorianos.

La UNCTAD, creada en 1964, ha sido una de estas organizaciones donde la participación mexicana ha sido extensa, pero cuestionable, si se toma en cuenta la reacción norteamericana a esta política de México. Este negativismo afectó de manera adversa las relaciones bilaterales entre estos dos países durante los años setenta hasta la adhesión de México al GATT en 1986.

La política comercial de la UNCTAD hacia los países desarrollados fue durante los años sesenta la de obtener concesiones del Norte en áreas específicas como el desarrollo del Sistema Generalizado de Preferencias y así obtener las divisas necesarias para su desarrollo interno. Se preveía que los sistemas preferenciales no se limitarían a los productos primarios sino que servirían para impulsar la producción y exportación de manufacturas. Estas ideas generales se encuadran dentro de la teorización de los tiempos y en especial aquélla emanada de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Durante estos años, la práctica de las naciones más desarrolladas, incluía sin duda algunas preferencias comerciales hacia sus excolonias, pero la intención de la UNCTAD era lograr modificaciones sobre el principio de Nación Más Favorecida (NMF), principio básico del GATT, que las naciones menos desarrolladas querían modificar oponiéndose al principio correlativo de "reciprocidad" comercial. Un trabajo esencial que hace un análisis profundo de las relaciones norte y sur, no limitándose a las relaciones comerciales, es el de Roger Hansen.⁴

En este contexto, México se convirtió en miembro activo del Grupo de los 77. los que se adherían a estas ideas generales, pero al mismo tiempo impulsaban el intercambio Sur-Sur para acabar con la dependencia de las relaciones asimétricas establecidas en sus relaciones con los países del norte. Esta tendencia se vio reforzada especialmente durante el gobierno de Luis Echeverría y su preocupación sobre el Tercer Mundo. A esta política tercermundista y al establecimiento previo de la UNCTAD se oponían los países industrializados de occidente. Según un observador soviético, por las siguientes razones:

En la conferencia de Ginebra, la oposición de los países desarrollados a la creación de una maquinaria motivada, en parte, por miedo a la creación de una organización internacional en la cual los países subdesarrollados tuvieran

⁴ Roger Hansen, *Beyond the North-South Stalemate*. New York, McGraw-Hill, 1979.

una influencia predominante, especialmente si la nueva organización iba a ser usada para el escrutinio y el cambio del sistema de comercio internacional.⁵

Además de esta racionalización económica, Estados Unidos también se oponía a la creación de la UNCTAD porque, según un informante norteamericano: “A Estados Unidos nunca le ha gustado verdaderamente las organizaciones internacionales... Considero que nosotros tendíamos a ver las actividades de las Naciones Unidas como actividades funcionalmente útiles, educativas, hacedoras de estudios, tomando cuidado de los niños.”⁶

En contraposición a esta simpleza, México siempre ha concebido a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y a sus respectivas organizaciones como instrumentos para llevar a cabo cambios en áreas funcionales (bajo una agenda distinta a la norteamericana) como el desarrollo económico, el desarme, etc. Esta política de legitimar la existencia de la ONU se ve claramente definida cuando, en el espíritu de reforma internacional, México propone en 1972 la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados dirigida a: “...La consolidación de un mundo estable proporcionando una solución apropiada a la imperiosa necesidad de corregir el acentuado desequilibrio económico entre los países desarrollados y los países en desarrollo”.⁷ La seriedad con que México tomaba la existencia de este foro internacional queda expresada en las palabras de Porfirio Muñoz Ledo de la siguiente manera:

Al frente del Grupo de los 77 dedicamos nuestro mayor empeño a la cooperación Sur-Sur, no sólo porque representa una alternativa verdadera para los países en desarrollo en tiempo de crisis, sino porque ofrece mejores posibilidades para un progreso fundamentado en las potencialidades endógenas de cada país y por tanto menos desigual y más independiente de los grandes centros de poder económico. Representa además un método privilegiado para consolidar la unidad entre las naciones del Tercer Mundo.⁸

Eugenio Anguiano Roch señala lo siguiente acerca de la política exterior de México: “En los distintos órganos del sistema de las Naciones Unidas, así como en otras instancias, fue preciso realizar una constante labor de cabildeo a fin de obtener apoyos para iniciativas mexicanas de la más amplia gama”.⁹ Este autor continúa diciendo: “En verdad son pocas las instancias negociadoras o los foros donde no se notó intensamente la presencia de delegaciones mexicanas.”¹⁰ Una conclusión

5 Gosovic, 1968, págs. 9-10

6 Todas las entrevistas fueron hechas con personajes de las distintas oficinas del ejecutivo en Estados Unidos. Siendo oficiales de gobierno se mantiene su anonimato. En adelante se mencionará: “Entrevista con funcionario de gobierno”.

7 Secretaría de Relaciones Exteriores, Política exterior de México. 175 años de historia. México, SRE. 1985, págs. 100-101

8 Ibid, pág. 174.

9 Ibid., pág. 140.

10 Idem.

que podemos derivar de lo expuesto anteriormente es que la nueva política activista mexicana se basaba en dos premisas esenciales: a) un cambio hacia el multilateralismo representado por su participación en instituciones como la ONU y sus organizaciones, y b) esta participación multilateral se basaría en organizaciones que defendieran la posición del Tercer Mundo (UNCTAD) y de los cambios estructurales necesarios entre Norte y Sur. Esta política tendría implicaciones inmediatas para la relación bilateral entre México y Estados Unidos.

Por un lado, la decisión mexicana de fortalecer organizaciones como la UNCTAD, a contraposición del GATT -la organización favorecida de Estados Unidos- pone a México, si no en un camino hacia el conflicto, ciertamente lleva a Estados Unidos a desarrollar un elemento de desconfianza de la política exterior mexicana. Por otro lado, la decisión de participar activamente en la UNCTAD y pelear decisivamente por modificaciones en las relaciones económicas entre Norte y Sur, especialmente sobre principios clave del GATT como la reciprocidad comercial y el trato preferencial de los países menos desarrollados a través de mecanismos como el Sistema Generalizado de Preferencias lleva a un conflicto abierto entre los dos países.

Los principios de *reciprocidad* y de *trato no discriminatorio* surgen de economías exportadoras desarrolladas y se contraponen a los modelos de crecimiento principalmente aquéllos basados en la sustitución de exportaciones- favorecido por la mayoría de países en vía de desarrollo. La naturaleza de este modelo encuentra poco en común con la ideología sustentadora del GATT, así que el conflicto aparente entre UNCTAD *vis-a-vis* el GATT, no se trata de un conflicto organizacional, sino de las bases de crecimiento seguidas por distintos países y de la articulación geopolítica entre regiones. En este contexto, un informante del Departamento de Estado decía lo siguiente: “We would have said import substitution was perhaps more an impediment to trade as an engine of growth than the developing countries like to believe.”¹¹ El resultado de esta política norteamericana es la “Posición Ball” (referente al entonces secretario de Estado, George Ball). Ésta se oponía a cualquier modificación del Artículo I del GATT y al otorgamiento de sistemas preferenciales. U) que está en juego según la doctrina Ball es la *integridad* del GATT (y obviamente sus prácticas de dominación) en dos dimensiones.

Primeramente, se objetaba a cualquier sistema de preferencias comerciales porque se temía el desarrollo de una política arancelaria operando a dos niveles: uno para los países desarrollados miembros del GATT que operaban con el principio de Nación Más Favorecida, y un segundo nivel basado en preferencias para países menos desarrollados. Una segunda dimensión preocupante para Estados Unidos la describe una participante en las decisiones de aquellos tiempos, afirmando:

And I remember initially writing statements for the Congress opposing preferences earlier and putting a major argument on the fear that the developing countries would so value their preferential margins that they would become an obstacle to world trade liberalization, a position which they then took in the Tokyo Round, trying to resist any sort of liberalization¹²

¹¹ Entrevista con funcionario de gobierno, Washington, 1979.

¹² *Ibidem*, Washington, 1979.

En estos argumentos se puede apreciar cómo Estados Unidos rechaza no sólo los modelos de crecimiento adoptados por las naciones menos desarrolladas, sino que también los instrumentos que estas naciones utilizan para articular mejor las naciones de Norte y Sur, instrumentos como la UNCTAD. En este sentido, el único instrumento articulador que tiene alguna validez desde el punto de vista norteamericano es el GATT y por lo tanto, también estuvieron dispuestos a rechazar los intentos dentro de la UNCTAD y en documentos como la Carta de Deberes y Derechos Económicos para redefinir los términos de intercambio (en un sentido amplio de la palabra) entre Norte y Sur. Este rechazo se expresa con mayor nitidez en las palabras de un participante estadounidense en la UNCTAD y negociador de asuntos bilaterales con México, éste señala:

•
 ...But in point of fact, the UNCTAD has no influence (in the american government), and they are not equipped to deal with incremental changes. They're equipped to demand basic changes in the system. And then the average LDC says. Well, now that UNCTAD is over, lets have serious discussions. So I must say that I don't see what practical use UNCTAD now serves, because it must mask all the differences that exist (between member nations).¹³

Tal vez la crítica más severa de este negociador norteamericano la hace diciendo:

What I'm saying is that it (UNCTAD) is not able to assume its responsibilities in terms of a coordinated economic function because it does view trade issues as open and shut... Progress is made on the fungus. It's made in our discussions on GSP, it's made in our discussions on the MTN..¹⁴

De estos argumentos podemos concluir que una visión norteamericana de la UNCTAD es que: a) es un foro puramente ideológico para los países menos desarrollados; b) las negociaciones reales se llevan a cabo fuera de la UNCTAD; c) la UNCTAD es tan diversa que no es representativa de sus diferentes miembros; d) por esta razón la UNCTAD no está en posición de adoptar una política común, y finalmente e) el progreso en las negociaciones entre Norte y Sur no se da discutiendo a un nivel ideológico, sino sobre áreas temáticas específicas.

La perspectiva estadounidense expuesta anteriormente la resume de forma concisa la Comisión Trilateral:

..The greatest danger to international stability often arise from those nations whose real power is inadequately reflected in both real involvement in the relevant set of international arrangements and symbols of status there in. Such nations can challenge the legitimacy of the system with actions as well as rhetoric. Much of the current calls for a new international economic order flows directly from such concerns. *Indeed, only through into the management of international arrangements are such countries likely to acquire the systemic*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

*interests necessary for constructive formulation of their own foreign economic policy.*¹⁵

Creo que México cae bajo la clasificación de los países a los que se refiere la Comisión Trilateral, y sus acciones bajo la política exterior activa a principios de los años setenta, definitivamente coinciden con las propuestas mexicanas de obtener cambios estructurales en el sistema mundial. Aquí, la pregunta crítica que debe hacerse tiene que ver con las razones más inmediatas que justificaran un cambio en México hacia una política exterior activa.

Un analista mexicano, Mario Ojeda, expone una de las razones de primera instancia • que explican estos cambios. Estas poco tienen que ver con la sentida necesidad de reestructurar las relaciones económicas entre Norte y Sur, sino que más bien se buscaban ciertas ganancias políticas a nivel interno. Obviamente que cualquier razonamiento entre ganancias en la dimensión exterior con utilidades a nivel interno no son mutuamente excluyentes. Más bien se trata de una cuestión de énfasis y de las premisas sobre la dirección de causalidad en los procesos de cambio socioeconómicos; al parecer, la política mexicana hacia el exterior se dictaba, más por consideraciones de *naturaleza política*, que por una lógica que asociara cambios entre Norte y Sur, y beneficios para la economía mexicana. Mario Ojeda expone lo siguiente:

La ecuación quedaba claramente establecida; si el nacionalismo es el vínculo esencial del consenso y éste constituye, a su vez, un elemento fundamental para la estabilidad, que es el marco indispensable para el desarrollo, una política exterior que alimente el nacionalismo fomentará el consenso, la estabilidad y el desarrollo.¹⁶

Es indudable, y pocos argumentarían lo contrario, que elementos del nacionalismo, del proceso de llegar a un consenso y de estabilidad política, son necesarios para sustentar la seguridad nacional; el argumento que este trabajo intenta establecer *es* que la política de comercio exterior debe conceptuarse más como una política de desarrollo que como una vía para implantar el nacionalismo, que el “linkage” entre política comercial y desarrollo debe ser directo y explícito, y que de esta manera se obtiene la seguridad nacional. Visto desde otra perspectiva, el caso de la política exterior activa de México (específicamente su participación en el Grupo de los 77 y dentro de la UNCTAD) se puede plantear como un problema de costos de oportunidad. El argumento que se hace aquí es que los costos de participación en el multilateralismo activo hacia el Tercer Mundo fueron demasiado elevados en tanto que la relación bilateral con Estados Unidos sufrió a consecuencia de esta política mexicana.

Antes del comienzo de la presente década, México empezaba a ver los posibles beneficios de la política de *integración* mencionada por la Comisión Trilateral; el país participó como observador en la Ronda Tokio, había señalado su intención

¹⁵ Roger Haiuen, *op. cit.*, pág. 64.

¹⁶ Mario Ojeda, *México: el surgimiento de una política exterior activa*. México, Secretaría de Educación Pública, 1986, pág. 64.

de firmar un protocolo de adhesión al GATT y comenzaba, a través de una política de promoción de exportaciones (instalación de Certificados de Devolución de Impuestos (CEDIS) y Fomento Mexicano (FOMEX) y otras medidas de política económica), a abrir, si no su economía, sí su visión económica hacia el exterior.

El giro en la política exterior mexicana a fines de la década de los setenta, no fue tanto de dirección sino de énfasis. Es decir, del multilateralismo del Grupo de los 77 (de la UNCTAD), se piensa que tal vez se podría obtener más beneficios por el multilateralismo favorecido por los países del mundo desarrollado, por el Norte. Viendo hacia atrás, este cambio de énfasis parece ahora (a fines de los años ochenta) reflejar un cambio cualitativo, pero este cambio nunca podría haberse fraguado si no hubiera sido por la severa crisis que comienza en 1982. El argumento que caracteriza la opción multilateral mexicana de fines de los años setenta como un cambio de énfasis, se ve reforzada por la insistencia mexicana de obtener el llamado "protocolo especial" en sus negociaciones con el GATT. Se insistió mucho en la definición de México como un país en desarrollo, en su derecho de utilizar mecanismos del aparato público para obtener el desarrollo (subsidios), y el mantenimiento del *status ante* respecto a recursos energéticos y su control nacional; es decir, queriendo mantener el apoyo del elemento nacionalista dentro del país que había sido parte de la política internacionalista de principios de los años setenta mencionada anteriormente. En otra dimensión, la preocupación estadounidense respecto al protocolo otorgado a México es que éste sirviera de base para la aceptación dentro del club del GATT a otros países del mundo de la UNCTAD.

Una segunda dimensión que vale la pena destacar es la relacionada con los costos de oportunidad para México de su opción tercermundista en este tiempo. La lógica seguida por Echeverría hubiera tenido sentido si del discurso ideológico hubiera dado una transformación en la dirección del comercio internacional de México, si realmente se hubiera reforzado el intercambio Sur-Sur. Esto simplemente no sucedió. Las importaciones mexicanas de Estados Unidos se incrementaron en la década de los setenta hasta que México llegó a ser el segundo socio comercial de Estados Unidos a fines de este mismo decenio. Es decir, existía una dicotomía en la política comercial mexicana que se contraponía con la realidad: su apoyo a la UNCTAD, su membresía en el Grupo de los 77 y su comercio exterior orientado casi en su totalidad hacia Estados Unidos. Esta dicotomía es la que sentaba las bases para que los costos de oportunidad realizados por México en sus relaciones bilaterales con Estados Unidos fueran más altos de lo necesario. Además, esta misma dicotomía hacía necesario que la política comercial mexicana se reorientara hacia bases más realistas; esto es, que tomara en cuenta y desarrollara una *real politik* hacia su socio comercial más importante. Éstos son los cambios que se analizarán en la siguiente sección.

Estrategias Mexicanas de Negociación Comercial

Lo sucedido a partir de 1982, la llamada crisis mexicana, ahora ya un sexenio de vieja, llevó al país a una profunda revaluación de la economía nacional y de la manera como se había manejado la política económica del país por medio siglo.

No es nuestra intención hacer un análisis de esta crisis, sino más bien, ver su componente extranjero, los acuerdos multilaterales y bilaterales de comercio que México firma a nivel internacional y con Estados Unidos, para superar esta crisis.

Estos acuerdos no surgen sino de las condiciones endógenas del país y de las estrategias que se siguen para adaptarse a nuevas condiciones económicas para enfrentar un medio ambiente cambiante. Lo sucedido en 1982 llevó al cuestionamiento de la política económica que había seguido el país en su desarrollo económico. En pocas palabras, el modelo de sustitución de importaciones que se había pensado podía sentar las bases para el crecimiento económico del país se ha revelado como un fracaso (por relativo que sea), principalmente por dos razones: porque no logró sustentar una planta industrial capaz de generar divisas necesarias para el desarrollo y en segundo término, porque se desarrolló una planta industrial incapaz de competir a nivel internacional en la producción de bienes manufacturados. Una economía cerrada basada en los permisos de importación creó industrias con características oligopólicas; orientadas al mercado interno mientras que los excedentes eran exportables por medio de un sistema externo de subsidios. Todo esto se vería remplazado a razón de la crisis y de la imperiosa necesidad, no solamente de generar divisas para el desarrollo económico sino también para pagar una deuda externa de enormes proporciones.

En términos comerciales fue lógico que el gobierno de Miguel de la Madrid mirara hacia Estados Unidos para solucionar el problema de las exportaciones mexicanas. Durante los últimos años de la administración de López Portillo, México y Estados Unidos habían intensificado su comercio bilateral al punto que México se convirtió en el segundo socio comercial de ese país después de Canadá. Por su parte, Estados Unidos se había convertido en el socio comercial principal de México. La crisis económica habría de cambiar la posición relativa de México en cuanto a su comercio con Estados Unidos no por una disminución en la intensidad de la relación bilateral sino por la falta de capacidad de compra mexicana debido a la política monetaria del país de mantener la subvaluación del peso.

Dentro de este contexto, el gobierno del presidente De la Madrid tomó una decisión que afectaría la economía nacional en sus múltiples dimensiones al comenzar la apertura de la economía. No hay duda que esta decisión no fue fácil, pero las condiciones existentes en ese momento dejaban pocas alternativas. La Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) se había opuesto desde la discusión de la Carta de La Habana en 1948 a la apertura económica. El gobierno de López Portillo igualmente rehusó la apertura en 1980 al no suscribir el protocolo de adhesión al GATT después de que México había participado como observador en la Ronda Tokio.

Cualquier discusión sobre la apertura económica de los últimos años sería incompleta sin un entendimiento de los mecanismos de articulación económica a nivel bilateral entre México y Estados Unidos. Los nuevos mecanismos encuentran su origen tanto por la crisis económica que sufre México al comienzo de la década de los ochenta, así como por la postura comercial norteamericana a nivel mundial al encontrar su industria una falta de competitividad ante productos de la (CEE) y de la Cuenca del Pacífico. Esta reacción de Estados Unidos se ha resumido en un proteccionismo dirigido hacia los países con *superávits* comerciales grandes, pero donde tal vez de mayor importancia comienzan a resurgir las barreras no

arancelarias.¹⁷ Esta situación ha forzado a la comunidad internacional a tomar medidas extraordinarias al comerciar con Estados Unidos, y México no ha sido la excepción. Igualmente importantes han sido las medidas comerciales norteamericanas para articularse con las áreas de mayor desarrollo como la CEE y su proyecto de integración para 1992, así como la Cuenca del Pacífico. Una de las medidas más importantes dentro de este contexto es el acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos. El resto de este trabajo discutirá de manera breve los nuevos mecanismos de articulación bilateral entre México y Estados Unidos, así como las dificultades y oportunidades para México del acuerdo de libre comercio entre nuestros vecinos del norte.

Acuerdos Bilaterales Recientes

Como se mencionó anteriormente, México no se unió al GATT en 1980, y esta decisión tuvo consecuencias en la relación bilateral entre México y Estados Unidos que no tardaron mucho en sentirse. México había gozado hasta esta fecha de la decisión unilateral de Estados Unidos de otorgar la Prueba del Daño a México, prueba que generalmente poseen aquéllos que son miembros del GATT, apoyándose en el intercambio comercial negociado bajo los principios legales de Nación Más Favorecida. Desafortunadamente para México, su programa de promoción de exportaciones se encontró sin defensa en el mercado norteamericano y había que hallar la manera de que este mercado no se cerrara a causa de la falta de la susodicha prueba. Las bases del conflicto sobre la Prueba del Daño tocaba la dimensión de los subsidios y tema de preocupación y la mentalidad norteamericana del *laissez-faire*. Las negociaciones entabladas entre los dos países resultaron en 1985 en un “Entendimiento entre México y Estados Unidos en materia de subsidios e impuestos compensatorios”. Como resultado de este acuerdo Estados Unidos volvió a otorgar a México la Prueba del Daño. Con esta garantía de acceso justo, México podía proceder con su programa de crecimiento con base en exportaciones tal como lo había explicitado el presidente De la Madrid en su artículo de *Foreign Affairs* de 1984.

No hay duda que este acuerdo daba una característica especial a la relación comercial bilateral. México había intensificado sus relaciones bilaterales con Estados Unidos llegando a un acuerdo sobre subsidios que muchos pensaron iba más allá de lo requerido por el código respectivo dentro del GATT¹⁸. Independientemente de este punto, lo que sí quedaba claro es que Estados Unidos tendría un papel determinante en cualquier proyecto de desarrollo mexicano basado en las exportaciones. Los proyectos de diversificación de las exportaciones mexicanas habían experimentado una muerte sencilla y natural ya que a partir de los años ochenta Estados Unidos se convierte en el socio comercial número uno de México,

¹⁷ Gustavo del Castillo, “El proteccionismo en la era de Reagan” en *Comercio Exterior*. México, vol. 37, núm. 11, BANCOMEXT, 1987.

¹⁸ Gustavo del Castillo (comp.), *México en el GATT, ventajas y desventajas*. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1986.

recibiendo más del 80 por ciento de sus exportaciones. Este hecho hace necesario que México resuelva sus conflictos comerciales con ese país si es que pretende proseguir con esa política económica. El “Entendimiento” firmado entre estos dos países hay que verlo a la luz de estos eventos económicos, pero tal vez más significativamente, se conceptúa al bilateralismo como el mecanismo apropiado para resolver los conflictos existentes entre México y Estados Unidos.

Pero es, en este contexto, que el bilateralismo deja entrever la asimetría entre los dos países. No es sorprendente entonces que México haya buscado la protección que ofrece el multilateralismo representado por el GATT. Esta estrategia de utilizar ambos caminos, el multilateral y el bilateral, representa una manera de defensa, pero la decisión de unirse al GATT también representó -no solamente una manera de impulsar el crecimiento de México mediante las exportaciones- sino también querer imponer la presencia de México en la nueva ronda de negociaciones, la llamada Ronda Uruguay. México había participado activamente en la Ronda de Tokio, pero al no ser miembro, fue incapaz de hacerse sentir por la falta de voto. En este sentido, la participación mexicana en Uruguay sería crítica desde la perspectiva de los países menos desarrollados porque se tocarían dimensiones críticas del comercio internacional como la agricultura, los servicios, y la propiedad intelectual, y la presencia mexicana influirá -al igual como lo hizo en Tokio- en los resultados de estas negociaciones multilaterales. No hay duda que la defensa del comercio exterior mexicano estaría sentada sobre los pilares del bilateralismo y del multilateralismo con la firma del protocolo de adhesión al GATT en 1986.

Sin restarle mérito al esfuerzo mexicano de obtener las mejores condiciones para la exportación de sus productos (y conociendo el mercado más importante para estos productos), falta por contestar una interrogante sobre la naturaleza de la estrategia comercial mexicana. En términos simples la pregunta sería, ¿para qué firmar el “Entendimiento sobre subsidios e impuestos compensatorios con Estados Unidos” en 1985 si unos meses después se uniría México al GATT y podría firmarse entonces el código sobre subsidios de esta organización? Esto a sabiendas que este Último Código de ninguna manera es tan estricto como el entendimiento bilateral firmado con Estados Unidos. La única explicación racional de esta política exterior es que en 1985 no se sabía que México firmaría un protocolo de adhesión en 1986. Si éste es el caso, representa una miopía del lugar de México en el mundo o de las maneras como México puede mejorar su posición internacional; en el mejor de los casos, esta estrategia mexicana representa la planificación a muy corto plazo donde no queda explícito el interés nacional. Una segunda explicación amerita consideración, no por su racionalidad, sino por su complejidad y, sabiendo que el mundo es un lugar complejo, entonces vale la pena entrar en consideraciones más amplias. La adhesión de México al Acuerdo General no otorgaría automáticamente la Prueba del Daño estadounidense que México buscaba al firmar el “Entendimiento sobre subsidios e impuestos compensatorios”. Para obtener esta prueba, México tendría que negociar, en forma bilateral, con Estados Unidos después de firmar un protocolo de adhesión. Entonces la pregunta se torna un poco más simple cuando se expresa ¿qué diferencia hubieran hecho unos cuantos meses de 1985 a cuando se firma el protocolo de adhesión al GATT en 1986, si de cualquier manera hay que negociar con Estados Unidos y esta negociación (post-GATT), no garantiza ser más fácil que la entablada para llegar al “Entendimiento”?

Sin poder llegar a una respuesta definitiva sobre estas interrogantes, existen algunos indicios sobre las intenciones mexicanas en cuanto a sus relaciones comerciales con Estados Unidos. Al firmar el "Entendimiento" en agosto de 1985, los ejecutivos de los dos países habían sentado ya las bases para una nueva ronda de negociaciones bilaterales sobre comercio; esta etapa de negociaciones culminó con el Acuerdo Marco firmado en 1987. La agenda del nuevo acuerdo bilateral de comercio ha sido la más audaz propuesta hasta ahora, incluyendo los temas de reducción de aranceles y barreras no arancelarias; la inversión extranjera, la transparencia en las acciones administrativas y un instrumento para la resolución de conflictos. Para avanzar en las negociaciones comerciales se han formado grupos de trabajo sobre varias áreas de negociación, algunas propuestas por México (agricultura, servicios, aceros y textiles), mientras que Estados Unidos ha propuesto la inversión extranjera, patentes y propiedad intelectual y telemática. Como ya se escribió anteriormente¹⁹ la creación de un mecanismo bilateral para la resolución de conflictos es un avance positivo donde los resultados que deriven de ahí dependen del uso que se haga de él y de la importancia que se le atribuya por uno o ambos países. Estando ahí, México debe considerarlo como un foro de máxima importancia, forzando hasta cierto punto que Estados Unidos le otorgue igual importancia. La agenda establecida dentro de este Acuerdo Marco nos recuerda la agenda de negociaciones multilaterales en Punta del Este. No hay duda que representa las prioridades norteamericanas (con la excepción del acero y textiles), desde el comienzo de la Ronda Tokio. Tampoco pienso que México pueda quedarse fuera de la discusión de estas áreas, la interrogante más inmediata es si éstos son los asuntos de más importancia para México.

En los primeros estudios mexicanos sobre el sector servicios, Fernando de Mateo y Françoise Carner arriban a la conclusión de que México tiene competitividad internacional en ciertas áreas de los servicios; estas áreas no son aquéllas de "servicios modernos" donde su contribución al valor agregado es menor que la que hacen los servicios "tradicionales".²⁰ La competitividad mexicana la tienen el turismo, la industria maquiladora, los servicios de ingeniería y arquitectura, así como parte de la industria cinematográfica y de televisión.

Además, la exportación de estos tipos de servicios era hacia América Latina y no hacia Estados Unidos u otros países avanzados. Si la competitividad se mide en términos de los mercados de exportación, entonces queda por verse que tan competitivo es realmente este sector cuando se enfrenta a la industria terciaria de las economías desarrolladas. Por otro lado, la selección del ramo agrícola para discusión bajo el Acuerdo Marco, no es menos, sino bastante más problemática que la de los servicios. Los conflictos más agudos entre Estados Unidos y la CEE, así como con Japón, son precisamente en el sector agrícola. Aquí no se trata simplemente de niveles arancelarios, sino de la participación estatal en este sector (no solamente en México, sino alrededor del mundo) en términos de subsidios (tanto al productor como a los consumidores), compras gubernamentales, promoción a las exportaciones, etc. Poco se ha logrado en previas negociaciones

¹⁹ Gustavo del Castillo, "El proteccionismo..." en *op. cit.*

²⁰ Fernando De Mateo y Françoise Carner, "El sector servicios en México: un diagnóstico preliminar" en *Comercio Exterior*, vol. 38, núm. 1 México, BANCOMEXT, 1988.

multilaterales y el tema aparece de nuevo en la Ronda Uruguay.²¹

En el contexto mexicano, este sector es uno donde existe casi una ausencia total de racionalización económica, mientras que la situación opuesta existe en Estados Unidos (con consecuencias de sufrimiento humano sumamente elevadas). Son precisamente estos costos los que no han querido pagar los europeos y donde surgen los conflictos con Estados Unidos. Es difícil imaginar una situación donde el campesinado mexicano tenga que sufrir costos adicionales a los que ya han resentido por siglos enteros. Una posible conceptualización de la agricultura mexicana para su negociación es su regionalización dependiendo del grado de racionalización. En este sentido, cualquier acuerdo, sería más regional que sectorial. En la sección anterior se ha tratado de presentar un esbozo de las negociaciones comerciales bilaterales más recientes con Estados Unidos y la dirección que éstas apuntan. La tendencia hacia la intensificación del bilateralismo es indudable sin menospreciar el hecho que las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay apenas comienzan y que sus resultados se verán a mediano y largo plazo. Esta tendencia no necesariamente representa una estrategia mexicana, sino más bien una estrategia norteamericana y es dentro de este contexto donde el futuro de las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos deben encontrarse.

Al final de la sección anterior se mencionó la existencia de una dicotomía en la política comercial mexicana, entre la realidad de su comercio exterior y el discurso ideológico que apoyaba a la UNCTAD. Los acuerdos bilaterales entre México y Estados Unidos esquematizados arriba parecerían indicar que esta dicotomía estaba por desaparecer, de que la política comercial de México obedece a una lógica interna encaminada hacia la aceptación de una *real politik* que dicta el establecimiento de mejores relaciones bilaterales con Estados Unidos y por lo tanto, reducir los costos de oportunidad que implicarían cualquier otro tipo de política, otra que la intensificación del bilateralismo. Esta conclusión, de dejarse así, sería bastante incompleta. Si la preocupación de este trabajo se centra alrededor de la seguridad nacional de México, entonces se tiene que plantear la pregunta de si los costos de oportunidad obtenidos por el nuevo bilateralismo con Estados Unidos no van en contra de la seguridad nacional. En este sentido, ¿podríamos preguntarnos si la seguridad mexicana ahora no se encuentra más entrelazada con la propia seguridad norteamericana? Si esto fuera cierto ¿cuánto campo queda abierto para discutir el interés nacional mexicano? Dentro de este contexto hay que preguntar ¿cuáles son los límites superiores de un proceso de integración entre México y Estados Unidos? Una aproximación al tema se hace en la sección posterior.

Una Región Continental de Comercio: México, Canadá y Estados Unidos

Pocos norteamericanos aceptarían que el sistema de orden económico que ellos fundaron en los años inmediatos a la Segunda Guerra Mundial, caracterizado por

²¹ Alex F. McCalla y Timothy E. Joshlin, *Agricultural Policies and World Markets* New York, McMillan Publishing Co, 1985.

instrumentos como el GATT pelagra su existencia. Existen toda una serie de indicadores que van en contra de esta perspectiva optimista como las restricciones voluntarias a la exportación, las cuotas, la aparente condicionalidad del principio de NMF, los distintos programas de preferencias, etc. Pero, la dimensión realmente peligrosa tiene que ver con la emergencia de bloques regionales de comercio. Este presentimiento lo expresó el *New York Times* de la siguiente manera:

The United States, Europe and Japan risk being pulled apart by three super-regional blocks of nations now forming in our own hemisphere, across the Atlantic and in East Asia. The results could be a more protectionist world economy, more trouble in handling Moscow and less clout for Washington around the globe.²²

Una consecuencia inmediata de este presentimiento es el acuerdo de libre comercio firmado entre Estados Unidos y el Canadá. Al no perder los conservadores las elecciones del 21 de noviembre en Canadá, este acuerdo entró en vigor el primero de enero de 1989. Esta última sección intenta analizar las relaciones bilaterales de comercio entre México y Estados Unidos en el contexto de este acuerdo. Específicamente, la pregunta que surge es ¿cómo quedará afectado el interés nacional mexicano con la formación de una zona de libre comercio donde no participa México? ¿Cómo puede llegar a participar?, y ¿cuáles serían las consecuencias económicas para el país de esta participación?

El acuerdo de libre comercio entre estos dos países debe evaluarse en el contexto de lo que es la relación comercial más intensa del mundo (150 mil millones de dólares), que aproximadamente el 80 por ciento del comercio bilateral entre *Canadá* y Estados Unidos es *de facto* “libre” y que de hecho, el acuerdo de libre comercio cubre solamente 20 por ciento de este intercambio. También hay que recordar que durante 150 años, han habido múltiples intentos de integración económica entre estos dos países; igualmente importante es el reconocimiento de que las medidas tomadas en el acuerdo tardaron 10 años en ponerse en práctica. En general, este acuerdo es una medida tomada con gran cuidado y que marchará a un ritmo lento y deliberado. Desde la perspectiva canadiense, el acuerdo significa dos cosas: un acceso asegurado al mercado norteamericano y en segundo término, la necesidad de convertir su aparato industrial en un instrumento eficiente y competitivo si es que se quiere competir con la base industrial de Estados Unidos y el resto del mundo. Estas dos preocupaciones aparecen constantemente en los estudios e informes de la *Royal Commission* canadiense encargada de investigar las condiciones de integración con Estados Unidos y se consideran como las justificaciones necesarias para firmar el acuerdo de libre comercio.²³

Para llegar a tener un acceso libre al mercado norteamericano, Estados Unidos y Canadá firmaron lo que es un “acuerdo amplio” en contraposición a los varios acuerdos sectoriales que favorecerían a los canadienses en las primeras etapas de sus negociaciones con Estados Unidos. Este tipo de acuerdos conllevan beneficios y algunos costos en sectores específicos para ambas naciones. Distintos analistas

²² *The New York Times*, Sección Y. 24 de octubre de 1988.

²³ Gustavo del Castillo, “El proteccionismo” en *op. cit.*

han señalado que aunque habrá que hacer ajustes considerables, los costos asociados con estos ajustes no son demasiado elevados. Gran parte de este ajuste es intrasectorial más que intersectorial, y con variaciones significativas en términos regionales. Este programa de ajuste comprende el re-entrenamiento de obreros, su relocalización y transferencias de tipo directo. Una característica de este programa de ajuste es que en realidad comprende una variedad de programas, tanto federales como regionales y locales -así como por sector industrial.²⁴

Asociado con estos programas de asistencia y tal vez más significativos que los programas de ajuste, son aquellos programas que se anticipan a los ajustes que vendrán con el acuerdo de libre comercio; son los programas de desarrollo en aquellos sectores industriales donde se visualiza que habrá gran competencia mundial, más una alta posibilidad de obtener ganancias por medio de las exportaciones. Existen así, una serie de programas de investigación y desarrollo a nivel provincial y federal en Canadá. Por ejemplo, la provincia de Québec, anunció en 1984 un programa de mil millones de dólares para la investigación (en biología molecular, robótica, etc.); en 1984, la provincia de Ontario anunció uno similar de 4 mil millones de dólares. Finalmente, el gobierno federal anunció el suyo este año, con un valor de diez mil millones de dólares.²⁵ Estas inversiones en el futuro son equivalentes a los gastos del programa espacial de la NASA en Estados Unidos cuando envió un hombre a la luna.

El acuerdo de libre comercio firmado entre Canadá y Estados Unidos, aunque siendo “amplio” como ya se discutió, mantiene ciertas restricciones, no en el intercambio de bienes, sino en las áreas de inversión directa y de servicios. La única área referente a productos donde no se llegó a un acuerdo es en la agricultura. Estas áreas son de interés específico para México por su importancia nacional. En el sector de energéticos -petróleo y gas natural- aunque existe la posibilidad de inversión norteamericana, se mantienen las prácticas de inversión anteriores al acuerdo (Grandfather Clauses) garantizando el control canadiense. Por otro lado, dejan de existir todas las restricciones cuantitativas de ambos lados de la frontera.

En el área de servicios, especialmente de la infraestructura existente que difunde la “cultura e identidad canadienses” se limita la inversión estadounidense, específicamente: “..the FTA legitimizes exclusions from investment obligations for other prudential, fiduciary, or national security reasons by exempting cultural industries.”²⁶ El acuerdo en este ramo es importante porque de alguna manera los estadounidenses aceptaron la *no reciprocidad* en un sector importante de este acuerdo bilateral. En términos generales, este acuerdo bilateral:

- a) Acepta un congelamiento en las prácticas sobre inversiones, o sea que no se permite la imposición de nuevos controles o restricciones.
- b) Otorga el principio de tratamiento nacional a las industrias extranjeras que se establezcan en uno u otro país.

24 Ronald J. Wonnacott y Rodcrick Hill, Canadian and U.S. Adjustment Policies in a Bilateral Trade Agreement. Washington, Canadian-American Committee/ C.D. Howe Institute Ontario/ National Planning Association, 1987

25 Entrevista con funcionario de gobierno, Toronto, 1988.

26 Jeffrey J. Schott, y Murray C. Smith (eds.), The Canada-United States Free Trade Agreement The Global Impact. Washington, Institute for International Economics, 1988, pág. 24.

c) Se facilitará el cruce a personas asociadas con la provisión de servicios técnicos o profesionales.

d) Se intentará revertir cláusulas restrictivas (Grandfather Clauses), que limiten la inversión extranjera.

En el sector agrícola hubo pocos avances; los problemas, al igual que dentro de la Comunidad Económica Europea, son los varios apoyos a este sector (Price Support Programs). Como el tema de la agricultura aparece como uno de importancia en la Ronda Uruguay, algunos observadores piensan que estos dos países esperan solucionar algunos de sus problemas bilaterales en un contexto multilateral. El problema no es tanto que se trate de un sector donde existan grandes diferencias en tanto a su racionalización o que existan cuotas de importación, sino más bien se trata del problema muy consabido de la existencia de múltiples barreras no arancelarias.

Finalmente, el acuerdo de libre comercio establece un mecanismo para la resolución de conflictos. Este mecanismo cobra importancia porque tiene características supranacionales similares al Parlamento Europeo y su papel en la resolución de conflictos dentro de la CEE. El instrumento en el caso de Estados Unidos y Canadá es de naturaleza binacional y con autoridad para dar fallos finales. Una dimensión que manejará esta comisión binacional son los casos asociados con la imposición de derechos compensatorios y *antidumping* comprendidos por el GATT en su Artículo XIX. Igualmente, todo caso asociado con la imposición de cláusulas de escape debe ser tratado con este instrumento. La segunda dimensión que tratará este mecanismo es el establecimiento de legislación común respecto a derechos compensatorios y *antidumping*. Además de la existencia de este instrumento de naturaleza técnica, también se ha establecido la Canada-U.S. Trade Commission, que es responsable de asegurar que el acuerdo se ponga en práctica según las reglas establecidas. Tanto esta comisión como el instrumento técnico tienen un periodo máximo de 30 días para dar sus fallos.

La Ausencia Mexicana en las Negociaciones sobre un Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos. A manera de Conclusión

Como puede observarse, este acuerdo bilateral de libre comercio representa una unión económica que crea un mercado de aproximadamente 260 millones de personas. El acuerdo hace avances significativos en las áreas de aranceles, inversión extranjera, servicios y mecanismos institucionales para la resolución de conflictos. Estos avances a nivel bilateral se espera que sirvan como ejemplos a la Ronda Uruguay. Ésa es la contribución que este acuerdo puede tener en futuras negociaciones multilaterales; su contribución a las economías de estos dos países son amplias y bien señaladas por múltiples autores.

México no participó en estas negociaciones aunque un acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos tendrá grandes efectos para México, no solamente en términos de la desviación de productos comercializados (Trade Diversion), sino

en áreas estratégicas de la producción mexicana como es el área de productos petroleros.²⁷ Aunque hubiera sido bastante prematura una presencia mexicana como país negociador, se piensa que la participación mexicana como país observador en estas negociaciones bilaterales hubiera sido de interés para el país por dos razones: en primer término, habría dejado ver los detalles y dificultades que este tipo de acuerdo presentaba a ambos países. Esta experiencia hubiera sido positiva *para* México. En segundo término, habría permitido ver a los actores correspondientes el interés mexicano de que en una fecha futura se podría unir a los esfuerzos canadienses y norteamericanos. Así pues, no es nada sorprendente que después de las complejas negociaciones que tomaron aproximadamente cinco años, la postura canadiense hacia la participación mexicana dentro de los parámetros de este acuerdo no es nada positiva. Un oficial de gobierno de ese país dice: “México cannot think that it can get in through the backdoor, without paying the costs which we had to pay; it can start negotiating now, so that something might come of it five years from now.”²⁸ ¿Qué significa esto de la puerta trasera? Básicamente, que México no podrá esperar obtener beneficios o tratamiento especial dentro del formato del acuerdo bilateral de libre comercio firmado con Canadá. En este contexto, el futuro comercial de México está lleno de negociaciones. Una informante norteamericana decía: “All initiatives must come from México; we’ll sit and wait.”²⁹

La cuestión ante México es, cuáles serán las medidas que se deberán tomar para garantizar un acceso continuo y no conflictivo de productos mexicanos a un mercado continental norteamericano. Ningún observador mexicano propone la participación de México en lo que sería un mercado común norteamericano. La asimetría entre los tres países se presenta hoy en día como una barrera infranqueable. Más que nada, el acuerdo de libre comercio firmado por Estados Unidos y Canadá todavía está muy lejos de convertirse en un mercado común.³⁰ Aún así, hay que plantear! cuáles son las posibles estrategias mexicanas.

La alternativa más obvia y tal vez más productiva es la negociación por sectores la experiencia canadiense con el Acuerdo Automotriz de 1965 ha sido excelente y establece precedentes positivos. Gerardo Bueno menciona aquellos sectores que podrían ser los primeros en negociarse y las dificultades inherentes en cada uno de ellos.” Otro analista mexicano no está tan convencido que esta estrategia dará los resultados necesarios para asegurar el crecimiento mexicano. Saúl Trejo Reyes escribe: “Negotiating mechanisms and institutional arrangements are set up for the

²⁷ Vega, 1988.

²⁸ Entrevista con funcionario de gobierno, Toronto, 1988.

²⁹ *Ibidem*. Washington, 1988.

³⁰ Richard G. Harris, “CAFTA and Future North American Trade Relations”. Ponencia presentada en Conference on the Dynamics of Trade and Economic Relations in North America. Toronto, University of Toronto, 1988; Charles E. McLure, “Saving, Investment and FISCAL Harmonization”. Ponencia presentada en Conference on the Dynamics of Trade and Economic Relations in North America. Toronto, University of Toronto, 1988; y Sidney Weintraub, “Trade Policy in North America: Where do We Go From Here?”. Ponencia presentada en Conference on the Dynamics of Trade and Economic Relations in North America. Toronto, University of Toronto, 1988.

³¹ Gerardo Bueno, “El tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá” en *Comercio Exterior*, vol. 37, núm 11. México, BANCOMEXT, 1987.

kind of partial, piece-meal approach that is no longer applicable to the kind of problems North American countries now face, and are likely to face in the future".³²

La estrategia de negociaciones sectoriales fue desechada por los canadienses por su complejidad (la articulación intersectorial era demasiada alta, llevaba demasiado tiempo) y por la oposición de Estados Unidos. El caso mexicano varía del canadiense con relación a los puntos anteriores y a) nivel de integración existente (*de facto*) que se presenta en ciertos sectores. El caso más obvio es el de la industria automotriz, pero igualmente puede conceptuarse el sector energético (por su alta complementariedad), acero y textiles (por el sistema de cuotas norteamericanas y el acuerdo multifibras).

En otro nivel, se puede conceptuar una negociación por sector en términos de industria con altos niveles de transacciones interempresa. Aquí los casos de México y Canadá son bastante similares ya que mucho de su "comercio exterior" está compuesto por este tipo de transacciones;³³ en este contexto, los sectores bajo negociación corresponderían a los productos intercambiados por compañías transnacionales. De esta manera se logra una participación y planificación por parte del sector público en áreas que ahora están dominadas por la toma de decisiones del sector privado.

Estados Unidos, México y Canadá pueden caracterizarse por su heterogeneidad regional. Este factor se presentó como problemático en el acuerdo Canadá-Estados Unidos, porque el grado de autonomía política de las provincias canadienses puede poner en peligro el acuerdo de libre comercio. Igualmente esta heterogeneidad regional llevó a posiciones muy distintas de las provincias en favor o en contra del acuerdo. Esta misma heterogeneidad en el caso mexicano puede presentarse como un factor positivo que es posible que conduzca a un tipo de acuerdo tripartita entre los tres países.

Como un enfoque complementario a las negociaciones sectoriales que propone Gerardo Bueno, existen otras dimensiones posibles de negociación, en las cuales la negociación se centraría en aquellas regiones mexicanas donde predomina la racionalización económica; es decir, la producción agropecuaria de Chihuahua (ganado y cereales) es negociable, al igual que la del ganado de Veracruz, mientras que no entrarían en el acuerdo los hatos ganaderos de Zacatecas Las áreas de Nuevo León y el Valle de México, por su alta diversificación y racionalización industrial, así como por su experiencia internacional son regiones donde existen condiciones propias para algún tipo de articulación industrial por arriba de los niveles actuales, y así como existen estas áreas pueden surgir sin duda muchas otras áreas geográficas y funcionales de negociación. No hay duda que esta estrategia impulsaría a las regiones menos competitivas en racionalizar sus economías para obtener los beneficios de acuerdos comerciales como los que se observan.

Pero, independientemente de los acuerdos que ahora podemos contemplar o

32 Saúl Trejo Reyes, "Labor Market Interdependence: México and U.S.". Ponencia presentada en Conference on the Dynamics of Trade and Economic Relations in North America. Toronto, University of Toronto, 1988

33 Gustavo del Castillo, "Relaciones continentales en Norteamérica: un análisis de las relaciones tripartitas México-Estados Unidos-Canadá" en Foro Internacional, núm. 111, México, El Colegio de México, 1988

especular que pudieran ser posibles, existen circunstancias económicas que hacen necesaria la toma de decisiones respecto a la futura política comercial mexicana. Esta sección empezó con la visión de un mundo futuro dividido en bloques comerciales, compuesto por la Europa de 1992, la Cuenca del Pacífico y Estados Unidos. A este mundo debe ahora añadirse Canadá en su proceso de integración con Estados Unidos. También se registran procesos cuantitativamente (si no cualitativamente) distintos a la vieja concepción de integración latinoamericana (ALALC), en el Cono Sur donde comienza un proceso de integración entre Brasil y Argentina (y sin duda Uruguay). En este mundo aparece la economía mexicana, la doceava más importante del mundo (aun después de la crisis económica), posiblemente aislada de estos procesos que *tal vez* conformarán la estructura comercial del año dos mil en adelante.

En este panorama, es necesario plantear el futuro de la política comercial de México, y de los costos de oportunidad que se plantean al mantener el *status quo*. O sea, mantener viva una política multilateral basada en la eficacia del GATT (que habría que comprobar) o tomar medidas de política exterior -que sin destruir la política multilateral mexicana- nos acerque a la posible realidad que se aproxima. En otras palabras, la pregunta relevante es ¿si el mundo está evolucionando hacia la conformación de bloques comerciales, cuál es lugar apropiado para México? Este trabajo señala que es necesario ver hacia Norteamérica, no por razones normativas partiendo de una suposición *a priori* de que los estadounidenses o canadienses nos salvarán, sino que México puede contribuir al mejoramiento de vida en Norteamérica y por ende está en el interés nacional explotar esa dirección porque de otra manera, los costos del aislamiento mexicano serán demasiado elevados.

Este trabajo no propone la necesidad de que México llegue a un acuerdo amplio de libre comercio con nuestros vecinos del norte, ni tampoco a un mercado común. Se plantea que es necesario generar conocimientos e información a muy corto plazo para hacer una evaluación de los costos-beneficios de emprender una política que lleve a México a un nivel superior de integración económica con el resto de Norteamérica. En este contexto, se propone que beneficiaría al interés nacional comenzar negociaciones sectoriales de naturaleza tripartita (México, Canadá y Estados Unidos) en aquellos sectores en los cuales: a) productos mexicanos tengan ya una demostrada competitividad en el mercado estadounidense; b) donde existan posibilidades de expandir las exportaciones mexicanas en áreas no alcanzadas por productos mexicanos (donde existan posibilidades de expandir los llamados *Market Shares*), o en aquellas áreas donde operen las famosas restricciones voluntarias a las exportaciones; c) en sectores que demuestren estar caracterizados por un alto contenido de capital mexicano, y finalmente, d) en sectores donde exista una alta posibilidad de que se dé la transferencia de tecnología.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

Baldwin, Robert E., *The Political Economy of U.S. Import Policy*. Cambridge, Mass., The MIT Press, 1985.

Senado de la República, *Información básica sobre el GATT y el desarrollo industrial y comercial de México*. México, 1985 (Cuadernos del Senado, 55).

Dehesa Dávila, Mario, *El patrón de especialización de las exportaciones de manufacturas mexicanas*. San Diego, University of California, Center for U.S.-Mexican Studies, s/f. (mimeo). *

Destler, I.M., *Making Foreign Economic Policy*. Washington, Brooking Institution, 1980.

—, *American Trade Politics. System Under Stress*. Washington, Institute for International Economics, 1986.

Erb, Guy, “Algunas consideraciones en torno a las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, vol. 1, núm. 4, México, Instituto Matías Romero, 1984.

Hall, Peter, *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York, Oxford University Press, 1986.

Hufbauer, Gary, W. N. Harrell Smith IV y Frank G. Vukmanic, “Bilateral Trade Relations” en Susan Kaufman Purcell (ed.), *México-United States Relations*, vol. 34, núm. 1, New York, Proceedings of The Academy of Political Science, 1981.

Hufbauer, Gary, y Andrew James Samet, “United States Response to Canadian Initiatives for Sectoral Trade Liberalization: 1983-1984” en *Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada*, vol. 29, Toronto, University of Toronto Press, 1985.

Ikenberry, G. John, David A. Lake y Michael Mastanduno, *The State and American Foreign Economic Policy*. Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1988.

Krasner, Stephen D., *Defending the National interest. Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1978.

Milner, Helen V., *Resisting Protectionism. Global Industries and the Politics of International Trade*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1988.

Morid, Peter, *Meeting the Competitive Challenge: Canada and the United States: in the Global Economy*. Washington, National Planning Association, 1988.

———, *The Global Competitive Struggle: Challenges to the United States and Canada*. Washington, National Planning Association, 1984.

Morici, Peter y Arthur Smith y Sperry Lea, *Canadian Industrial Policy*. Washington, National Planning Association, 1982.

Niosi, Jorge, *Canadian Multinationals*. Toronto, Between the Lines, 1985.

Pastor, Robert, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy. 1929 1976*. Berkeley, California, University of California Press, 1980.

Poulson, Barry W. y T. Noel Osborn (eds.), *U.S.-Mexico Economic Relations*. Boulder, Colorado, Westview Press, 1979.

Rugman, Alan M., *Outward Bound: Canadian Direct Investment in the United States*. Washington, Canadian-American Committee/ C.D. Howe Institute/ National Planning Association, 1987.

Unger, Kurt, “La política industrial de Estados Unidos y posibles implicaciones para México” en Gabriel Székely (comp.), *México-Estados Unidos, 1985*. México, El Colegio de México, 1985.

Vega Cánovas, Gustavo, “Las exportaciones mexicanas y el neoproteccionismo norteamericano” en Lorenzo Meyer (comp.), *México-Estados Unidos, 1982*. México, El Colegio de México, 1982.

———, “Comercio y política en Estados Unidos: librecambismo *versus* proteccionismo desde la Segunda Guerra Mundial” en Manuel García y Griego y Gustavo Vega (compiladores), *México-Estados Unidos, 1984*. México, El Colegio de México, 1984.

———, “El entendimiento sobre subsidios e impuestos compensatorios entre México y Estados Unidos: implicaciones económicas y políticas” en Gabriel Székely (comp.), *México-Estados Unidos, 1985*. México, El Colegio de México, 1985.

———, “México en las nuevas tendencias de la economía y el comercio internacionales” en foro *Internacional*, vol. XXVIII, núm. 1, México, El Colegio de México, julio-septiembre de 1987.

Vernon, Raymond, “Trade and Investment in Mexico-United States Relations” en Clark W. Reynolds y Carlos Tello (eds.), *U.S.-Mexico Relations. Economic and Social Aspects*. Stanford, California, Stanford University Press, 1983.

Weltraub, Sidney, *Free Trade Between Mexico and the United States?* Washington, The Brookings Institution, 1984.

Wichtrich, Al R., "Mexican-American Commercial Relations" en Roben H. McBride (ed.), *México and the United States*. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall Inc., 1981.

Winham, Gilbert R., *International Trade and the Tokyo Round Negotiation*. Princeton New Jersey, Princeton University Press, 1986.

Wonnacott, Paul, *The United States and Canada: The Quest for Free Trade*. Washington, Institute for International Economics, 1987.