

**ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO
A LAS RELACIONES COMERCIALES
ENTRE MEXICO Y ESTADOS UNIDOS**

Guy F. Erb

Este trabajo busca plantear algunas consideraciones sobre la naturaleza de las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos, extraídas de mi experiencia, tanto oficial en mi calidad de negociador representando al Gobierno estadounidense, como privada en mi calidad actual de empresario y participante en el diálogo entre los dos países. Voy a concentrarme en el campo del comercio, el cual me es más conocido, pero creo que de estas reflexiones se podrán también extraer algunas conclusiones más amplias en cuanto a la manera de manejar nuestras relaciones bilaterales en general.

Vale decir que cuando se trata de resolver una serie de conflictos, México y Estados Unidos logran sacar muchas lecciones buenas y fructíferas para ambos países; pero en el campo comercial siempre me ha llamado la atención la tendencia de ambos gobiernos a no entenderse bien, mientras un sinnúmero de contactos comerciales, personales y culturales se realizan a través de esa frontera tan larga, tan íntima.

**ELEMENTOS DE LA LEGISLACION
ESTADOUNIDENSE QUE AFECTAN
LAS RELACIONES DE COMERCIO BILATERAL**

A pesar de la tendencia oficial de no saber cómo manejar la interdependencia, los países siguen beneficiándose de las múltiples relaciones comerciales. Dada esta situación, debemos buscar un modo de mejorar la contribución oficial a las relaciones comerciales. Para comenzar, es importante tener en cuenta que en el sistema estadounidense, es el Congreso y no el Ejecutivo, el que tiene autoridad sobre la política comercial. El Ejecutivo debe someterse al Congreso, el cual representa intereses múltiples y divergentes en la sociedad esta-

dounidense. Sin embargo, me parece que en México se tiende, a veces, a interpretar la política económica de Estados Unidos desde la perspectiva mexicana, atribuyéndole a nuestro Presidente poderes que tiene el Presidente mexicano. De igual manera, se atribuye al Congreso estadounidense la falta de poder que en opinión de quien escribe caracteriza al Organismo Legislativo mexicano. Tal percepción lleva a conclusiones erróneas. En realidad nuestro Presidente es más parecido a un coordinador de política que a un líder máximo, como lo es el Presidente de la República Mexicana. Como señalé arriba, es el Congreso el que tiene mayor influencia, más poder decisivo en el campo comercial, sobre todo en éste. En nuestro caso, lo que pasa es que existe siempre una lucha entre intereses privados y oficiales de distintas regiones y sectores económicos de nuestro país, al igual que una lucha entre el Ejecutivo y el Congreso sobre varios temas, entre ellos el comercio con México. No es posible hablar de un foco, de un solo lugar donde se toman decisiones al respecto. Aunque parezca increíble, actualmente no hay un lugar del cual pueda afirmarse: aquí se hace la política hacia México. Estamos descentralizados y muy diversificados en la formulación de esta política.

Para entender cómo llegamos a ciertas decisiones, algunas de las cuales, desde el punto de vista mexicano, perjudican al desarrollo de México, es primordial comprender mejor cómo funciona el Ejecutivo en Estados Unidos. Como negociadores y representantes oficiales es con el Ejecutivo con el cual se tendrá mayor contacto. Con todo respeto a la temática del comercio con México, se pueden identificar dos grupos principales dentro del Ejecutivo que giran alrededor del tema del comercio entre México-Estados Unidos. A uno de

ellos lo podemos calificar como el grupo pro-México, y al otro, como el grupo más técnico, más centrado en asuntos puramente comerciales y menos en la totalidad de las relaciones bilaterales con México. El grupo pro-México reconoce la importancia para Estados Unidos de la frontera, de la economía mexicana, de la política exterior mexicana y del impacto de México en muchos aspectos de nuestra cultura, de nuestra economía y de nuestra sociedad. Dada su posición, sería favorable para México, en el momento en que se llegara a un conflicto, o a un problema de cualquier índole. Una visión más amplia, de más largo plazo, de la relación México-Estados Unidos llevaría a la discusión de ese tema. En cambio, el otro grupo (y no es que este otro grupo que se concentra en la política comercial de Estados Unidos en términos más globales esté en contra de México), daría más importancia, por ejemplo, a los intereses nacionales que puedan quedar afectados en el campo comercial. Estos intereses incluyen a ciertos sindicatos estadounidenses, empresas, sectores industriales y regiones que coinciden con industrias, como por ejemplo Detroit y la industria automotriz. Así asume una actitud bastante proteccionista, no solamente ante el comercio con México, sino ante todo el comercio, y una actitud muy vigorosa en la interpretación de las leyes estadounidenses. Por lo tanto, es difícil determinar de antemano la política de Estados Unidos ante un problema de relaciones comerciales con México, o predecir o anticipar cuál será el resultado de la interacción de estos dos grupos. En general, ganan los que toman la posición de que hay elementos más importantes en la política comercial que en cualesquiera relaciones bilaterales, aun en las relaciones con México. Sin embargo, en varias ocasiones, la importancia misma de esas relaciones ha dado resultados que favorecen a México, en el sentido de que no se han impuesto derechos compensatorios o no se ha tomado alguna otra decisión que podría limitar la exportación mexicana.

El impacto en casos determinados del grupo pro-México podría conducir a una conclusión errónea a largo plazo, dado que ese conflicto en el Ejecutivo se refleja también en el Congreso, donde hay miembros que se ven afectados por el impacto del comercio en sus distritos y en sus Estados, y por mucho que puedan apreciar o comprender la problemática de la relación entre México y Estados Unidos, como representantes elegidos siempre van a tener que atribuir más importancia a los clamores y posiciones que salen de su propio Dis-

trito. Son, por ende, susceptibles a la toma de posiciones proteccionistas, o menos favorables a países en desarrollo y a México en particular. Hay también integrantes del grupo que se podría llamar pro-México en el Congreso: algunos de ellos son representantes de distritos fronterizos, Estados en la frontera, y otros que se interesan por la política exterior.

En realidad hay dos pequeños grupos en el Congreso, uno que se llama Caucus Hispano y otro que se llama Grupo de la Frontera. Pero aun dentro de estos grupos hay diversidad de opinión hacia México. Me llamó mucho la atención recientemente, la decisión que tomaron varios congresistas participantes, diputados nuestros de esos dos grupos, cuando llegó al Congreso el voto sobre la cuota estadounidense en el Fondo Monetario. Parecería lógico que el grupo de la frontera y el grupo hispano, compuesto como lo están por congresistas de distritos fronterizos o de ascendencia en gran parte mexicana, pudieran comprender la importancia, en aquel momento, para México del Fondo Monetario y la de apoyar la contribución de Estados Unidos al Fondo. No sólo se podía esperar que comprendieran la trascendencia de aquella circunstancia, sino que esto hiciera que esos diputados llevaran sus distintos argumentos en pro del Fondo Monetario. Sin embargo, casi la mitad de estos dos grupos votaron en contra de la contribución estadounidense al Fondo Monetario. Esto demuestra cómo un grupo de congresistas puede favorecer los intereses mexicanos en su conjunto, mientras que al tratarse de un tema muy específico, no logran comprender sus implicaciones para las relaciones bilaterales con México en particular. Evidentemente no lograron traducir el interés que tiene, en las relaciones con México, un voto positivo en un asunto que realmente podría favorecer al desarrollo mexicano a largo plazo.

Como otro ejemplo de la diversidad de los puntos de vista en el Congreso, quiero citar varias conversaciones que sostuve recientemente en el campo comercial, tanto con senadores como con diputados de mi País. Me quedé un poco sorprendido de la favorable actitud que dan ante varios asuntos del comercio México-Estados Unidos. No encontré la reacción negativa para el desarrollo del comercio entre los dos países que esperaba, dada la actitud que ha tomado el Congreso recientemente en casos específicos. Así que no creo que la atmósfera en el Congreso sea muy negativa y muy desfavorable para México.

Sin embargo, hay otro grupo que atribuye mucha importancia a la interpretación estricta de las leyes comerciales estadounidenses. Con ese grupo hay que tomar siempre en cuenta las negociaciones México-Estados Unidos, porque ellos insistirán en que hay cosas más importantes que las relaciones bilaterales y una de ellas es el mantenimiento de lo que ellos llaman comercio justo. Este grupo se opone siempre a la política comercial e industrial de países en desarrollo, como México, que insisten en varios aspectos de libertad y de acción en cuanto a su política de desarrollo industrial; a pesar de que existe un grupo que favorece una relación abierta con México, siempre debemos tomar en cuenta el grupo más estricto en la interpretación de las reglas del juego comercial.

Pasemos a otro grupo, el grupo privado, compuesto por hombres de negocios y sindicatos estadounidenses. Desgraciadamente el hombre de la calle, los consumidores, realmente no participan muy activamente en estos debates comerciales. Son los grupos organizados los que dominan el debate, entre ellos los gremios empresariales y los sindicatos y aquí hay otra cuestión que hay que tomar en cuenta. Aunque muchas empresas estadounidenses tienen inversiones en México y siguen invirtiendo y trabajando en México, sus actividades mexicanas no son más que una parte de una empresa más grande, que tiene intereses domésticos e internacionales muy complejos. El balance entre la parte mexicana de su actividad y el resto, les quita un poco de flexibilidad en la acción. En una encuesta, yo encontré que aunque muchas empresas están interesadas en los asuntos mexicanos, no luchan en pro de los intereses mexicanos, sino que prefieren quedarse callados, en un gran número de casos, por la complejidad de sus intereses, tanto domésticos como internacionales. En cambio, desde hace casi quince años los sindicatos han tomado posiciones mucho más proteccionistas por el impacto que ha tenido el comercio sobre sus intereses. Estos en general han insistido en que haya una mayor protección de la economía estadounidense, así que se han empeñado en oponerse con más rigor a varias políticas industriales y comerciales de México. No podemos contar con mucho apoyo de los sindicatos y las empresas más proteccionistas. Y esto ha dado lugar a varias publicaciones y estudios precisamente en el campo de la política industrial que ha afectado los intereses de México y los Estados Unidos.

Es difícil anticipar los llamados privados para la protección de los mercados estadounidenses, particularmente cuando políticas comerciales e industriales exteriores coinciden con ajustes industriales difíciles en Estados Unidos. Para el futuro predecible, el balance de fuerzas favorecerá a los que se quejan del impacto de aquellas políticas sobre las empresas estadounidenses; un hecho que mantendrá a la defensiva tanto al sector privado estadounidense, como a los favorecedores oficiales del *statu quo*.

De lo anterior podría concluirse que soy bastante pesimista en relación con lo que podría ocurrir en el campo oficial de los tratados comerciales entre los dos países, lo cual no es cierto. Yo siempre soy optimista en el sentido de que debemos, los mexicanos y los estadounidenses, tratar de manejar mejor nuestra interdependencia. No hay otra solución. Me acuerdo de una conversación que tuve hace años con un hombre de negocios que siempre decía a su personal: "yo no permito que me hablen de problemas, insisto en que me traigan oportunidades; cualquier cosa de que trate, tendrá que ser una oportunidad y no un problema". Un día le llegó un ayudante y le dijo: "Mi jefe, creo que tenemos una oportunidad sin salida". Así que, aunque la problemática México-Estados Unidos parezca un callejón sin salida, tenemos que seguir luchando e insistiendo en que los dos gobiernos busquen soluciones adecuadas.

NEGOCIACIONES COMERCIALES ENTRE MEXICO Y ESTADOS UNIDOS

Desde hace algunos años, Estados Unidos ha experimentado una gran transformación en la industria interna. La declinación en la producción y en el empleo de las industrias "de chimenea" en el Este medio y en el Noreste ha sido compensada sólo en parte por la producción de nuevos bienes y servicios. Las disparidades regionales y sectoriales en crecimiento significan que las demandas de protección, que fueron muy fuertes durante la recesión de 1981-1982, han persistido durante la recuperación económica. Aún más, la fortaleza del dólar ha puesto a muchos sectores industriales en Estados Unidos bajo presión competitiva tanto en el mercado interno, como en el exterior. Además, los sindicatos, que han hecho numerosas concesiones de salarios y beneficios durante la recesión, no están dispuestos a aceptar lo que consideran como injusta competencia exterior de los subsi-

dios directos o indirectos del Gobierno, para las industrias de exportación.

Por lo tanto, son frecuentes en el Congreso las peticiones para una administración más estricta de las leyes comerciales de Estados Unidos, para una legislación comercial más dura, y para pactos recíprocos con los países avanzados. Las decisiones tomadas por la Administración Reagan para restringir las importaciones de diversos productos fueron la respuesta a tales presiones. Pero la necesidad de reciprocidad constituyó ya un "tema recurrente" en las presentaciones hechas por la empresa privada al Gobierno de Estados Unidos en conexión con los acuerdos comerciales estadounidenses. Resaltaba el caso de las industrias de servicios, en particular la de transportes. En respuesta a la notoria desigualdad de trato, y como resultado de la desreglamentación de la industria estadounidense de transportes, las agencias gubernamentales recibieron peticiones privadas para un trato enteramente recíproco de los transportistas estadounidenses antes de que los conductores mexicanos recibieran permisos de operación en Estados Unidos. Desde entonces, en los debates políticos, han figurado prominentemente peticiones más amplias para la reciprocidad.

Se ha señalado a México como un ejemplo primordial de un país con el cual los negociadores estadounidenses deberían buscar una relación más recíproca. La Oficina de la Representación Comercial de Estados Unidos ve al comercio recíproco con México y otros países en desarrollo como esencial para mantener las iniciativas comerciales estadounidenses en ellos. Como ilustración, las proposiciones de la rama ejecutiva para prolongar el Sistema Generalizado de Preferencias estadounidense —concebido originalmente como un programa no recíproco, libre de impuestos para los países en desarrollo— incluye fuertes alicientes para que México y otras naciones en desarrollo más avanzado negocien con Estados Unidos sobre comercio. Sin embargo, los cambios propuestos en el sistema preferencial, por ejemplo, algún tipo de graduación de muchos productos de los beneficiarios principales y la vinculación entre acceso a las preferencias y liberalización del comercio, no mitigaron la fuerte crítica. A la solicitud de extensión pedida por diez años de las preferencias tarifarias de Estados Unidos.

Los negociadores comerciales de Estados Unidos han estado buscando signos de un compromiso mexicano a largo plazo para un régimen comercial más abierto y para un crecimiento que

conduzca a la exportación. Aunque algunos funcionarios e industriales mexicanos parecen reacios a romper con el proceso de sustitución de importaciones que ha seguido México desde 1940, se han logrado algunos progresos, por parte de ambos gobiernos, con respecto a las medidas para reducir fricciones comerciales. Sus esfuerzos se han concentrado en el deseo mexicano de alcanzar un acuerdo que permitiría a los exportadores mexicanos recibir una "prueba de daño" antes de que Estados Unidos imponga derechos compensatorios para los subsidios de producción mexicana. Después de un largo período, durante el cual estos derechos compensatorios fueron impuestos sólo de vez en cuando a las exportaciones mexicanas, una oleada de quejas a principios de 1980 condujo a numerosos derechos compensatorios y a renovados esfuerzos por resolver esta vieja disputa comercial. Hasta aquí, estas negociaciones han sido escasamente bosquejadas, y no se ha hablado sistemáticamente de la otra política comercial que concierne a ambos países: las alternativas que podrían proporcionar las pláticas comerciales bilaterales o multilaterales.

NEGOCIACIONES MULTILATERALES

Frecuentemente, México y Estados Unidos han diferido en cuanto al marco apropiado para su comercio mutuo. Desde la formación de las instituciones de Bretton Woods, y el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), Estados Unidos ha sido un defensor del multilateralismo. México, a la inversa, ha mantenido una política comercial independiente, ha optado por resolver disputas que surgen con Estados Unidos en consultas bilaterales no multilaterales.

México participó activamente en las Negociaciones Comerciales Multilaterales (NCM) de los años setenta, pero decidió no implementar el intercambio de concesiones en las tarifas de las NCN y sus códigos para reglamentar el uso de subsidios y deberes compensatorios, así como otros instrumentos de la política comercial. El Gobierno mexicano se reserva la opción de unirse al GATT y de participar en el código de subsidios multilaterales, pero su política actual pretende lograr acuerdos bilaterales con Estados Unidos. Funcionarios mexicanos respondieron a un resurgimiento, a principios de 1984, del debate sobre el GATT, declarando que no había ninguna intención de unirse a dicha institución.

El Gobierno de Estados Unidos continúa defendiendo las soluciones multilaterales para los problemas comerciales de los ochenta, con la intención de dar un impulso significativo a una nueva ronda de negociaciones comerciales, e incluir aspectos de interés directo para países en desarrollo. Así, la opción de participar en una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales globales, que también incluiría convenios comerciales Norte-Sur, está abierta para México y Estados Unidos. Las negociaciones México-Estados Unidos, dentro de un marco multilateral, serían una evidencia tangible de un compromiso, por parte de ambos países, de buscar la mutua liberalización del comercio y también podría detener los reclamos en Estados Unidos en cuanto a barreras comerciales en contra de productos mexicanos.

Las negociaciones comerciales multilaterales son asuntos que requieren mucho tiempo. Una ronda de negociaciones que comenzara en 1985 o 1986 probablemente terminaría en 1990 y sus beneficios se verificarían en un período subsecuente de cinco a diez años. Aún así, los beneficios directos y a corto plazo de las negociaciones multilaterales pudieran limitar la introducción de nuevas restricciones comerciales y mejorar el flujo comercial después de un intercambio de concesiones, éstos no crearían un marco seguro para el comercio bilateral, ni podrían resolver los numerosos problemas comerciales que confrontan México y Estados Unidos.

NEGOCIACIONES COMERCIALES BILATERALES

A pesar de su tradicional defensa del multilateralismo, el Gobierno de Estados Unidos adoptó algunas medidas, entre 1983 y 1984, que revelaron una disposición a negociar acuerdos comerciales regionales o bilaterales. Estas medidas incluyen preferencias comerciales contenidas dentro de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, negociaciones sectoriales con Canadá y negociaciones con Israel a fin de crear un área de comercio libre bilateral.

Las medidas bilaterales pueden responder muy bien a los intereses políticos de Estados Unidos y México. Cualquier cosa que se vaya a presentar en el futuro en el frente multilateral, tomará, con seguridad, bastante tiempo en desarrollarse; las negociaciones bilaterales pueden plantear prontamente asuntos cuya resolución mejoraría los prospectos de intercambio comercial de ambos países. Más aún, la ausencia de un marco cierto y

mutuamente aceptado para el comercio, priva a los exportadores y a los inversionistas en cada país de la certeza de que pueden adoptarse medidas conducentes, aún mayores a aquellas que ambos países mantienen normalmente.

Si han de hacer contribuciones significativas a largo plazo para el desarrollo de ambos países, los acuerdos bilaterales necesitan fomentar el empleo eficiente de capital, trabajadores y recursos naturales. Si son demasiado estrictas, las medidas bilaterales podrían limitar en lugar de ampliar el crecimiento económico de los dos países. Sin embargo, la cooperación bilateral bien definida evitaría a los dos países pérdida de tiempo, inhibidora del comercio porque evitaría el procedimiento que actualmente siguen de caso por caso. De esta manera pueden subsistir bilateralmente los acuerdos negociados y evitarse las disputas sobre políticas impuestas unilateralmente, así como restricciones comerciales. Las negociaciones para lograr dichos acuerdos podrían realizarse sobre una base sector por sector o podrían darse en el marco de un acuerdo comercial más amplio y completo.

Para hacer viable, políticamente, en Estados Unidos un acuerdo comercial de ambos tipos, habría que involucrar compromisos mutuos y un intercambio de concesiones. En otras palabras, México haría una oferta apropiada, aunque no simétrica, como intercambio de los compromisos de política comercial por parte de Estados Unidos. Mientras tanto, y para permitir el avance, las negociaciones sectoriales o bilaterales amplias deberían contenerse en sus intentos de imponer nuevas restricciones a las exportaciones mexicanas. Debe aclararse, sin embargo, que ni las conversaciones sectoriales ni los esfuerzos por alcanzar un acuerdo comercial bilateral, podrán impedir las negociaciones de los dos países en un marco multilateral.

ACUERDOS SECTORIALES

Las negociaciones bilaterales pueden liberar el comercio dentro de sectores industriales específicos. El pacto automotriz Estados Unidos-Canadá es un ejemplo de acuerdo preferencial que requiere una renuncia al GATT. Estados Unidos y Canadá han discutido otros acuerdos sectoriales entre 1983 y 1984; sin embargo, Estados Unidos y los funcionarios mexicanos han considerado sólo en forma preliminar la posibilidad de conversaciones sectoriales.

Las negociaciones sectoriales pueden ayudar a resolver las diferencias entre Estados Unidos y México en los sectores automotriz, del acero y otros, donde las políticas industriales mexicanas están sujetas a desacuerdo, por ejemplo, las empresas farmacéuticas y de computadoras. El trabajo y la industria se enfrentan, en ambos países a ajustes difíciles a la tecnología cambiante, a los requerimientos de desarrollar fuertes industrias de exportación y a la competencia de otros países.

Los acuerdos sectoriales podrían facilitar el proceso de ajuste de ambos países. Ellos podrían basarse en un intercambio de concesiones de país más favorecido (PMF), dirigidas tal vez a aquellos productos en los que ambos países se verían probablemente más beneficiados por la liberalización comercial. La alternativa, acuerdos y preferenciales, estaría sujeta a la aprobación del GATT, por lo menos en cuanto concierne a Estados Unidos. Los acuerdos sectoriales podrían también diseñarse para tomar en cuenta las disparidades entre los dos países ya que, como lo muestra el acuerdo automotriz canadiense, la parte más pequeña puede beneficiarse significativamente del crecimiento del comercio total dentro del sector de que se trate. El enfoque sectorial tiene el inconveniente de que pone a los competidores uno contra el otro, aumentando las tensiones y eliminando perspectivas de intercambios entre sectores que mantienen negociaciones más amplias. Más aún, el enfoque estrecho de las negociaciones sectoriales puede alargarse el tiempo necesario para lograr una liberalización comercial verdaderamente significativa. Finalmente, es improbable que, en ausencia de una resolución al problema de los subsidios y derechos compensatorios, cualquiera de las partes vaya a mostrar mucho entusiasmo por las negociaciones sectoriales.

UN AMPLIO ACUERDO COMERCIAL

México y Estados Unidos podrían negociar un acuerdo comercial, basado en principios compartidos y compromisos mutuos de solucionar los conflictos mediante el diálogo y la negociación. Los puntos de partida para ambos países señalarían la definición de su desarrollo y objetivos comerciales comunes; un compromiso de adherir a políticas congruentes esos objetivos, incluyendo el uso apropiado de subsidios y el acuerdo de comunicar oportunamente las intenciones y procedimientos, solucionarían las diferencias.

La definición de metas comunes y el compromiso de actuar congruentemente con ésta acercaría a ambos países a un marco de principios y reglas que proporcionarían la estabilidad que necesita el sector privado que se arriesga en ellos, para funcionar de manera más eficaz. Dicho marco ayudaría a determinar dónde podría esperar una operación provechosa los sectores de negocios de cada país; de esta manera, alentaría compromisos de largo plazo de recursos privados para comercio e inversión, y también proporcionaría el telón de fondo para la liberalización comercial por sectores.

El establecimiento de propósitos comunes entre los dos gobiernos generaría una serie de expectativas en los sectores oficial y privado de ambos. Por lo tanto, los encargados de la política comercial deberían pensar en puntos de control que estorben las medidas que probablemente dañan los intereses del otro país. La evaluación de las iniciativas políticas, antes de su introducción, en relación con esos puntos de control, ayudaría a evitar los conflictos y podría promover el incremento gradual de los objetivos compartidos.

Con el tiempo un acuerdo comercial amplio podría incluir acuerdos sobre asuntos claves como subsidios, derechos compensatorios, licencias de importación, incentivos y requerimientos de acción que afectan al comercio y las políticas de inversiones. Este acuerdo se ha considerado activamente entre los grupos de negocios de ambos países desde 1982 hasta ahora, y también un entendimiento preliminar ha sido el objeto de las consultas de Gobierno a Gobierno.

ASUNTOS COMERCIALES CLAVE

Desde hace tiempo, los gobiernos estadounidense y mexicano se han adherido a posiciones políticas ampliamente establecidas, las cuales dificultan que contemplen las concesiones y compromisos que apoyarían un acuerdo bilateralmente viable. Sin embargo, el creciente número de conflictos comerciales puede incitar a los funcionarios de ambas naciones a reexaminar las premisas y actitudes que han conducido a la actual situación de la política comercial.

Las negociaciones formales sobre un acuerdo bilateral implicarían una disposición, por parte de ambos gobiernos, a considerar algunos cambios de política fundamentales. Por ejemplo, funcionarios estadounidenses tendrían que aceptar que un acuerdo bilateral sería incongruente, por algún

tiempo, con el énfasis en la multilateralidad que ha caracterizado a la política comercial estadounidense de postguerra. Igualmente, los funcionarios mexicanos tendrían que aceptar que los compromisos tomados en la negociación involucrarían algunas restricciones de su autonomía en cuanto a la política.

La política estadounidense ha estado basada por mucho tiempo en enfoques multilaterales respecto a la liberalización comercial y la resolución de problemas incorporada al GATT. La cláusula de la nación más favorecida es todavía una piedra angular del GATT, del cual México ha recibido beneficios substanciales; reducción de las tarifas de parte de Estados Unidos y otros países. Aun cuando la aplicación de la cláusula contempla excepciones y tratamientos especiales para los países en desarrollo y los miembros de agrupaciones de integración económica, que en 1979 se introdujeron en códigos comerciales cuyos beneficios están limitados a los signatarios del mismo, la cláusula de la nación más favorecida sigue al centro de ese enfoque multilateral del comercio que Estados Unidos apoya. De aquí que los funcionarios estadounidenses casi con seguridad sentirían que es necesario obtener una renuncia al GATT de las otras partes contratantes para un acuerdo bilateral con México.

La aprobación del Congreso también sería necesaria para cualquier acuerdo comercial entre México y Estados Unidos, ya sea que se requiera o no de legislación formal. El interés del Congreso en un acuerdo que incluya los resultados de un trato justo con México, daría lugar a consultas continuas con funcionarios del Congreso, y también con varios gremios de la Iniciativa Privada. Ambas consultas son parte esencial del proceso de negociaciones. Aquéllos asegurarían que un acuerdo del Ejecutivo no fuera criticado en el Capitolio y allanarían el camino para cualquier legislación que se pudiera requerir.

Como país gravemente endeudado, México opera en desventaja en cuanto a sus transacciones internacionales; particularmente con Estados Unidos. Consecuentemente, aquél amerita un trato "especial y diferencial" por parte de éste y otros países industriales. Pero este hecho no puede absolver a los negociadores mexicanos de poner sobre la mesa de negociaciones los compromisos de política comercial apropiados. Es decir, por su parte, México tendría que reconocer que sus exportaciones de energéticos a Estados Unidos y sus importaciones de bienes de capital y

artículos agrícolas no son medidas adecuadas de reciprocidad para que Estados Unidos pueda hacer concesiones comerciales a México.

CONCLUSION: ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Los dos gobiernos han tratado varias veces de lograr acuerdos comerciales que darían una pauta más acertada para el comercio entre los dos países. Reconozco que el tema de las relaciones bilaterales en el sector comercial, en cuanto a inversión o financiamiento, es muy controvertido en México, dada la asimetría entre los dos países; y, que los estadounidenses ignoramos lo que es México, su importancia para nuestro País, lo que son los procesos del Gobierno mexicano y las actitudes de este pueblo.

Existe una brecha bastante grande entre los dos gobiernos. Voy a mencionar aquí lo que me preocupa de la política actual mexicana y de su interacción con la política estadounidense. ¿Por qué en el pasado han sido favorables a México, en muchos casos, las decisiones de adquirir productos específicos por ejemplo, el amoníaco y otros productos de menor importancia, como son los globos? Se ha concluido que existe la posibilidad de la intervención del Presidente o de un Secretario de Estado del Gobierno mexicano, buscando solucionar el caso. Se piensa que la intervención de las altas autoridades estadounidenses es una válvula de escape, que podría servir a México para evitar las consecuencias de conflictos entre los dos países. Pero tal intervención puede dar lugar a una reacción en el Congreso y a otra en la Administración. Por el momento no hay duda de que el Presidente Reagan entiende la importancia de México para Estados Unidos, y de que predominen las buenas relaciones entre ellos; pero no ha insistido de manera coherente y continua en que la burocracia evalúe su política a la luz de esa importancia. Como corolario hay muchas personas en el Gobierno estadounidense que ya están agobiadas por este proceso de negociar sin fin y sin resultado, lo cual da lugar a una resistencia a las propuestas y a las posiciones mexicanas.

El caso reciente del amoníaco, un producto de exportación mexicana de mucha importancia, pues representa más de 100 millones de dólares anuales; es un ejemplo fundamental de la diversificación de la exportación mexicana y con consecuencias de gran importancia para el programa de exportación de Pemex. Con el amoníaco se suscitó

un problema y a raíz de éste surgió una queja por parte de un grupo empresarial estadounidense, de que la política de precios internos de Pemex daba un subsidio a la exportación de amoníaco. Nuestro Departamento de Comercio, decidió que realmente no fue subsidio la política de Pemex y su anuló el caso. Lo que podía definirse como subsidio era tan pequeño que realmente no tenía significado; pero hay una especie de "física washingtoniana", según la cual se aplican principios de acción y reacción. Dada aquella acción del Ejecutivo, algunos intereses en el Congreso inmediatamente introdujeron proyectos de ley que posibilitaban la aplicación de impuestos compensatorios contra la política de precios de Pemex, y también naturalmente contra la de otros países, Canadá, entre ellos.

No es cuestión simplemente de México, sólo que en este caso se podría señalar el esfuerzo de un Diputado de un Estado que produce bastante amoníaco para limitar el acceso mexicano al mercado. En esto consiste el peligro de apoyarse mucho en el Ejecutivo. Además, confiar en el Ejecutivo no proporciona al grupo con el que buscamos mejores relaciones, ningún elemento de trabajo en los debates sobre la política comercial. La solución no es fácil, pero después de mucho pensar en este asunto, me parece imprescindible que México negocie con el Gobierno de Estados Unidos. Se ha demostrado que, en ciertos casos, como en el del manejo del medio ambiente en la frontera, el intercambio de energéticos geotérmicos, y el paquete financiero que se acordó en el año 1982, sí pueden negociar los gobiernos. Los sectores privados de los dos países también han demostrado su capacidad para negociar de manera fructífera. No es imposible negociar, a pesar de la asimetría que existe, entre los dos países. Para mí, negociar, desde el punto de vista mexicano, no quiere decir someterse a demandas irrazonables o excesivas por parte de Estados Unidos, sino mostrarse dispuestos a entrar en el manejo conjunto de la interdependencia. Esto es lo que me preocupa en este momento. Como yo lo observo desde afuera, el diálogo sobre asuntos económicos corre el riesgo de convertirse en un diálogo de sordos. Nos falta un intercambio de posiciones negociadoras que estén basadas firmemente en el consenso amplio de los dos países. El resultado de esta carencia es que los que realmente quieren construir una relación que responda a las necesidades mexicanas, pero también a la complejidad de los varios gru-

pos estadounidenses, no se sienten capacitados para contribuir a una solución a largo plazo.

El avalúo de costos y beneficios de cualquier forma de acuerdo comercial tendría lugar en diversos sectores políticos en cada nación. En Estados Unidos se esperaría que quienes abogan por relaciones comerciales "recíprocas" o "justas" con México, es decir, los que apoyan una obligatoriedad más rigurosa de la ley comercial estadounidense, medidas neutralizadoras para contrapesar los subsidios y requerimientos de acciones de México, y la "graduación" de los productos mexicanos fuera de la lista del Sistema Generalizado de Preferencias, fuesen rigurosos en su revisión del acuerdo. Existe, sin embargo, un deseo entre otros sectores de hacer compromisos en las negociaciones sobre asuntos comerciales debido a la importancia de México en la economía de Estados Unidos y frente a consideraciones de la seguridad nacional. Cada Delegado estadounidense debería sopesar, al evaluar un acuerdo comercial con México, los resultados potenciales de la negociación a la luz de las dimensiones económicas, financieras y de política exterior de la relación Estados Unidos-México.

Quienes favorecen un marco duradero para el comercio entre Estados Unidos y México, teniendo para trabajar en ello el producto de una negociación seria, podrían lograr su aprobación por parte del sistema político estadounidense.

Si el Gobierno mexicano estuviera deseoso de negociar sobre algunos elementos de su política comercial de subsidios y de inversiones, sería posible un acuerdo comercial con Estados Unidos que otorgara a México la prueba de daño estadounidense en la determinación de la aplicación de impuestos compensatorios, al igual que otros beneficios. Semejante acuerdo no impediría las relaciones futuras de ambos países sobre otras bases y sí daría a los funcionarios estadounidenses la evidencia concreta de la reciprocidad mexicana, y ésta se convertiría en un factor determinante en los debates internos para la respuesta estadounidense apropiada frente a futuras disputas comerciales. El acuerdo impondría también límites a las medidas que de otro modo las autoridades estadounidenses pudieran imponer sin poner especial atención en su impacto potencial en México. Así, un acuerdo combinaría nuevas aperturas a flujos comerciales e inversiones y limitaciones a acciones que restringirían el comercio entre México y Estados Unidos.

Hasta ahora no hemos podido avanzar hacia una negociación amplia de una manera convincente para el Gobierno mexicano. Tenemos dos opciones fundamentales para considerar: una es seguir como estamos, buscar soluciones a cada problema cuando éste surja, pero sin una pauta firme para la relación comercial entre los dos países; la otra sería un reconocimiento consciente de la importancia de nuestras relaciones para avanzar luego en el proceso de negociaciones, naturalmente, éste tomaría años. Un objetivo podría ser la creación de un convenio comercial que tal vez abarque las relaciones en el campo de inversión y otros aspectos económicos. Se tendría que concluir con base en la experiencia del pasado, que lo más probable es que persista el sistema presente, es decir, el tratamiento caso por caso. Pero debemos reconocer el peligro que involucra este sistema para la relación bilateral. Podría tener resultados muy desfavorables para los dos países y también convertirse en fuente de desacuerdos

continuos. Existe siempre el peligro de que la ausencia de un acuerdo afecte las decisiones comerciales de Estados Unidos y de México. Yo no soy capaz en este momento de predecir si vamos a lograr una negociación, pero sí puedo plantear la necesidad de intentarlo porque me parece mucho más favorable que el mantenimiento del sistema actual.

Para que las negociaciones bilaterales tengan éxito, cada parte debe buscar de la otra compromisos que son esenciales, exigibles y, por lo tanto, duraderos. Un intercambio de concesiones que insignificante en términos comerciales, sería un ejercicio de futilidad para países cuya interdependencia económica es tan importante. Necesitamos una negociación verdadera, para que ambos países puedan sentirse satisfechos y seguros de que sus esfuerzos estimulan el comercio y de que han coadyuvado a crear maneras adecuadas de revisar las acciones del otro para beneficio de ambos.